Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Investeren in stabiliteit

Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht

Investeren in stabiliteit | IOB Evaluatie | nr. 379 | *Investeren in stabiliteit | IOB Evaluatie | nr. 379 | Investeren in stabiliteit | IOB Evaluatie | nr. 379 |*



IOB Evaluatie

Investeren in stabiliteit

Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht

april 2013

Voorwoord

Na het einde van de Koude Oorlog trad een verdere verschuiving op in de aard en uitwerking van gewapende conflicten. Het merendeel vindt thans niet plaats tussen natiestaten, maar is intern van aard. Zij komen vooral voor in landen gekenmerkt door zwak bestuur en grote etnische en politieke spanningen. Deze landen worden aangeduid als fragiele staten. De toenemende globalisering verbindt landen steeds verder met elkaar. Dit heeft zijn weerslag in de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten kunnen uitwerken. Zij hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij, maar beïnvloeden ook omringende en verafgelegen landen. Fragiliteit bedreigt de internationale veiligheid, bijvoorbeeld door het veroorzaken van instabiliteit op regionale schaal. Instabiele regio's zonder goed functionerende staatsstructuren, illegale handel, vluchtelingenstromen, terroristische dreiging en grensoverschrijdende criminaliteit, inclusief piraterij, vormen een gevaar voor de mondiale stabiliteit.

De internationale gemeenschap heeft zich (gaandeweg) in meerderheid op het standpunt gesteld dat fragiliteit en interne conflicten alleen kunnen worden verholpen door middel van een geïntegreerde aanpak gericht op het gelijktijdig bevorderen van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Dit geldt ook voor het Nederlandse beleid voor fragiele staten dat vanaf het begin van dit millennium vorm kreeg. De Nederlandse inzet in specifieke fragiele staten was erop gericht om op een geïntegreerde wijze vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling te bevorderen. Hierbij werd rekening gehouden met het regionale perspectief en werd aansluiting gezocht bij internationaal ondernomen initiatieven en actie.

Dit evaluatieonderzoek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) besteedt expliciet aandacht aan de werking van de geïntegreerde aanpak: de samenhang van diplomatieke actie, vrede en stabiliteit bevorderende militaire en civiele actie en ontwikkelingssamenwerking.

Het onderzoek stelt bij de oordeelsvorming de beleidsuitvoering in de periode 2005-2011 centraal; recente beleidsontwikkelingen zijn beschreven, maar niet geëvalueerd. De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek door gebruik te maken van de resultaten van eerder effectenonderzoek, waaronder multi-donor evaluaties, door Nederland ondernomen evaluaties, en academisch en door andere donorlanden en internationale organisaties verricht onderzoek. Veel van dit onderzoek betreft de gezamenlijke inzet van donorlanden en internationale organisaties, waar Nederland in wisselende mate aan heeft bijgedragen. In het rapport worden daarom de effecten van de activiteiten van de internationale gemeenschap als geheel besproken met, waar mogelijk en relevant, specifieke aandacht voor wat door Nederland bereikt is.

IOB-inspecteur Ted Kliest was verantwoordelijk voor de beleidsdoorlichting, die samen met IOB-onderzoekmedewerkster Julia McCall en externe onderzoekers Christ Klep en Evelien Weller werd uitgevoerd.

Het onderzoek werd begeleid door een referentiegroep voorgezeten door Plaatsvervangend Directeur IOB, Henri Jorritsma. Dit forum bestond uit een groot aantal medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de bij dit departement door het ministerie van Defensie gedetacheerde Militair Adviseur. Externe leden waren Isabelle Duyvesteyn (Universitair Hoofddocent Internationale en Politieke Geschiedenis, Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur, Universiteit Utrecht / Hoogleraar Strategische Studies, Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden), Willemijn Verkoren (Hoofd van het Centrum voor Internationaal Conflictanalyse en Management – CICAM, Radboud Universiteit van Nijmegen) en Johan Wolfs (voormalig ambassadeur in Soedan en Macedonië). Dank gaat uit naar de leden van de referentiegroep voor hun waardevol commentaar op de ontwerp *Terms of Reference* voor het onderzoek en de conceptrapportage.

IOB-collega's Marijke Stegeman en Bastiaan Limonard traden op als meelezer. IOB-bureauredacteur Jochem Hemink heeft tekstuele correcties verwerkt.

Dank gaat ook uit naar de personen die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. Een lijst met geïnterviewde en geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 4.

IOB draagt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor dit rapport. IOB hoopt dat de inzichten een bijdrage leveren aan het toekomstige fragiele statenbeleid en de rol daarbij van het Budget Internationale Veiligheid dat onlangs is ingesteld voor de financiering van geïntegreerde activiteiten gericht op de bestrijding van conflict, onveiligheid en instabiliteit.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren

Tabellen

Tekstboxen

Lijst van afkortingen

3D	*Defense, Diplomacy and Development*
ACOTA	*African Contingency Training and Assistance*
AMISOM	*African Union Mission to Somalia*
APF	*African Peace Facility*
ARTF	*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*
AU	Afrikaanse Unie
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAR	Centraal-Afrikaanse Republiek
CENAP	*Conflict Alert and Prevention Centre*
CIMIC	*Civil Military Cooperation* (civiel-militaire samenwerking)
CNDD/FDD	*Conseil National Pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie* (Burundi)
CPA	*Comprehensive Peace Agreement*
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DAM	Directie Noord Afrika en Midden Oosten van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DAO	Directie Azië en Oceanië van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DDR	*Disarmament, demobilisation and reintegration*
DEC	Directie Effectiviteit en Coherentie van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DFID	*Department for International Development* (Verenigd Koninkrijk)
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DGPZ	Directoraat-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DRC	Democratische Republiek Congo
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DSH/SR	Afdeling Stabiliteit en Rechtsorde van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DSH/HO	Afdeling Humanitair en Wederopbouw van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DMH	Directie Mensenrechten en Humanitaire Hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DMV/VG	Afdeling Vredesopbouw en Goedbestuur van de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DPZ	Directie Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DVB	Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DVF	Directie Multilaterale Organisaties en Financiële Instellingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken

DWH	Directie Westelijk Halfrond van het ministerie van Buitenlandse Zaken
EFV	Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken
EU	Europese Unie
EUFOR	*European Union Force*
EUPOL	*European Union Police*
EUSEC	*European Union Security*
FAO	*Food and Agriculture Organization*
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken
FNL	*Forces Nationales de Libération* (Burundi)
GoSS	*Government of Southern Sudan*
GRSS	*Government of the Republic of South Sudan*
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HMA	Harer Majesteits Ambassade
IDP	*Internally displaced person*
IGAD	*Intergovernmental Authority on Development*
IMF	*International Monetary Fund*
INCAF	*International Network on Conflict and Fragility*
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ISAF	*International Security Assistance Force* (NAVO)
I-SSSS	*International Security and Stabilisation Support Strategy* (DRC)
JAM	*Joint Assessment Mission*
JDT	*Joint Donor Team*
LOTFA	*Law and Order Trust Fund for Afghanistan*
M-23	*Mouvement du 23 Mars* (DRC)
MDGs	*Millennium Development Goals* (Millennium Ontwikkelingsdoelen)
MDRP	*Multi-Country Demobilization and Reintegration Program* (Grote Meren Regio)
MINURCAT	*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*
MFS	Medefinancieringsprogramma
MJSP	Meerjarig strategisch plan
MDTF-N	*Multi-donor Trust Fund National* (Soedan)
MDTF-SS	*Multi-donor Trust Fund for Southern Sudan*
MONUC	*United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*
MONUSCO	*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OCHA	*United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs*
ODA	*Official Development Assistance* (officiële ontwikkelingssteun)
OECD	*Organisation for Economic Co-operation and Development* (Nederlands: OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Engels: OECD)
OESO/DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling / Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking
ORIO	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking

PRT	Provinciaal Reconstructie Team
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PUM	Programma Uitzending Managers
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SAF	*Sudan Armed Forces*
SGACA	*Strategic Governance and Corruption Analysis*
SHO	Samenwerkende Hulporganisaties
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties
SPLA	*Sudan People's Liberation Army*
SPLM	*Sudan People's Liberation Movement*
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
SSD	*Security Sector Development*
SSR	*Security Sector Reform*
STAREC	*Stabilisation and Reconstruction Plan for Eastern DRC*
TFG	*Transitional Federal Government* (Somalië)
TFU	*Task Force Uruzgan*
UNAMID	*United Nations Mission in Darfur*
UNDP	*United Nations Development Programme*
UNFPA	*United Nations Population Fund*
UNICEF	*United Nations Children's Fund*
UNHCR	*United Nations High Commissioner for Refugees*
UNMIS	*United Nations Mission in Sudan*
UNMISS	*United Nations Mission for South Sudan*
UNODC	*United Nations Office on Drugs and Crime*
USAID	*United States Agency for International Development*
UXO	*Unexploded ordnance*
VN	Verenigde Naties
VPD	*Vessel Protection Detachment*
VS	Verenigde Staten van Amerika
WFP	*World Food Programme*



1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk formuleert de hoofdbevindingen en aandachtspunten. De beantwoording van de onderzoeksvragen, geordend naar de vijf onderdelen die een beleidsdoorlichting dienen te bevatten, is opgenomen in hoofdstuk 8. Het hoofdstuk hoofdbevindingen en aandachtspunten kan niet uitputtend zijn over alle beleidsinhoudelijke kwesties die in deze beleidsdoorlichting aan de orde zijn gekomen. Hiervoor wordt de lezer verwezen naar de overige delen van het rapport, vooral de hoofdstukken 5, 6 en 7, die het beleid en de resultaten daarvan in de bij dit onderzoek betrokken casestudielanden behandelen.

Achtergrond

Na het einde van de Koude Oorlog trad een verdere verschuiving op in de aard en uitwerking van gewapende conflicten. Het merendeel vindt thans niet (openlijk) plaats tussen staten, maar is intern van aard. Zij komen vooral voor in landen gekenmerkt door zwak bestuur en grote, zelfs allesbeheersende sociale, etnische en politieke spanningen. Deze landen worden ook wel aangeduid als fragiele staten.

De toenemende globalisering verbindt landen steeds verder met elkaar. Dit heeft zijn weerslag op de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten uitwerken. Zij hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij, maar beïnvloeden ook omringende en verderaf gelegen landen. In fragiele staten, vooral in (post) conflict landen, functioneren staatstructuren en instituties slecht, heeft de bevolking weinig of geen vertrouwen in 'de overheid', ontbreken sociale cohesie en een gevoel van nationale eenheid, worden mensenrechten geregeld of structureel geschonden, en is de economische en materiële infrastructuur vaak zeer zwak. Fragiele staten lopen sterk achter bij het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Fragiliteit bedreigt de internationale veiligheid, bijvoorbeeld door het veroorzaken van instabiliteit op regionale schaal. Instabiele regio's zonder goed functionerende staatsstructuren, illegale handel, vluchtelingenstromen, terroristische dreiging en grensoverschrijdende criminaliteit, inclusief piraterij, vormen op hun beurt een gevaar voor de mondiale stabiliteit.

De internationale gemeenschap heeft zich (gaandeweg) op het standpunt gesteld dat fragiliteit en interne conflicten alleen kunnen worden verholpen door middel van een geïntegreerde aanpak gericht op het gelijktijdig bevorderen van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Dit geldt ook voor het Nederlandse beleid voor fragiele staten dat vanaf het begin van dit millennium vorm kreeg.

Het beleid

In de periode 2005-2011 brachten opeenvolgende kabinetten meerdere beleidsdocumenten uit betreffende het door Nederland te voeren beleid ten aanzien van landen in een conflict of post-conflictsituatie. Hierbij werd in belangrijke mate voortgebouwd op beleid uit de periode 1999-2004. Belangrijke thema's in deze beleidsdocumenten zijn: wederopbouw, fragiele staten en regionale en internationale veiligheid. Het verbindend element is de wijze waarop Nederland zich wil inzetten in fragiele staten om conflictvermindering,

vredesopbouw en de opbouw van goed functionerende staatsstructuren te bevorderen, namelijk een benadering van de problematiek via een geïntegreerde aanpak. Inhoudelijk gaat het om:
(i) het verbeteren van de veiligheid van mensen en het bevorderen van de rechtsorde (veiligheid);
(ii) het bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies (goed bestuur);
(iii) het steunen van een snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen, waaronder verbetering van de werkgelegenheid – zichtbare resultaten van de hulp die zouden doorwerken op stabiliteit ('vredesdividend'). Waar nodig zou ook humanitaire hulp worden verleend.

Operationeel gaat het om:
(i) een landen-specifieke en geïntegreerde benadering die rekening houdt met de nationale en regionale context. De benadering dient te zijn gericht op een combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling (in het beleidsdiscours ook wel kort aangeduid met de term 3D-benadering) met aandacht voor preventie (van herhaling van conflicten);
(ii) bij voorkeur inzet via het multilaterale kanaal (dialoog met en verschaffing van middelen aan multilaterale organisaties) vooral waar het steunverlening bij internationale vredesmissies, ontwapening, demobilisatie en grootschalige investeringen in basisvoorzieningen betreft. Bilateraal handelen en steunverlening waar nodig – met aandacht voor inschakeling van het (Nederlandse) bedrijfsleven;
(iii) er dient te worden samengewerkt met nationale en lokale partners met aandacht voor hun prioriteiten en het nemen van verantwoorde risico's bij de samenwerking en steunverlening;
(iv) snelheid en flexibiliteit van handelen zijn vereist, gekoppeld aan langdurige betrokkenheid.

Opzet van de beleidsdoorlichting

De beleidsuitvoering in de periode 2005-2011 staat centraal. Recente beleidsontwikkelingen (2011 en 2012) worden kort beschreven, maar niet geëvalueerd omdat de resultaten daarvan pas op termijn zichtbaar worden. Voor de onderzoeksvragen wordt verwezen naar hoofdstuk 2 en de *Terms of Reference* in bijlage 2. De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek en maakt primair gebruik van eerder uitgevoerde effectenonderzoeken. Dit betreft multi-donor evaluaties, evaluaties ondernomen door andere dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken of het ministerie van Defensie en evaluatief onderzoek van multilaterale organisaties via welke de Nederlandse steun was gekanaliseerd. Ook is gebruik gemaakt van de resultaten van recent academisch en door andere donorlanden en internationale organisaties verricht onderzoek. Overige informatiebronnen zijn dossieronderzoek en interviews met betrokken ambtenaren op het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie. Er is geen aanvullend primair bronnenonderzoek uitgevoerd.

Veel van de beschikbare effectenonderzoeken betreffen de gezamenlijke inzet van donorlanden en multilaterale organisaties waar Nederland in wisselende mate aan heeft bijgedragen. Op grond van de bevindingen van deze onderzoeken kan daarom niet bepaald worden welke effecten *specifiek* aan Nederland kunnen worden toegekend (attributieprobleem) en dat heeft ook weinig zin. Wel is het mogelijk de Nederlandse rol en bijdrage te bepalen binnen de dialoog met de andere partners leidend tot diplomatieke actie, gezamenlijk beleid en strategie, coördinatie van interventies en gezamenlijke programma's. In het rapport worden daarom de effecten van de activiteiten van de internationale gemeenschap als geheel besproken met, alleen waar mogelijk en relevant, specifieke aandacht voor door Nederland bereikte resultaten.

1.2 Hoofdbevindingen

1. ***Het Nederlandse fragiele statenbeleid kende in de onderzoeksperiode een grote mate van inhoudelijke continuïteit.***

Het beleid, zoals vastgelegd in de notities en beleidsbrieven die vanaf 2005 aan het Parlement zijn aangeboden, wordt gekenmerkt door constante met elkaar samenhangende inhoudelijke prioriteiten en thema's. Deze betreffen: Het verbeteren van de veiligheid van mensen en het bevorderen van de rechtsorde (veiligheid); het bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies (goed bestuur); en het steunen van een snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen, waaronder verbetering van de werkgelegenheid – zichtbare resultaten van de hulp (vredesdividend).

2. ***De uitvoering van het beleid kreeg steeds meer de vorm van een geïntegreerde benadering, waarbij de samenwerking tussen de verschillende ministeries intensiveerde.***

Deze ontwikkeling is onmiskenbaar en blijkt uit beleidsdocumenten en de praktijk. Fragiliteit en geïntegreerd beleid – veelal uitdrukkelijk gekoppeld aan de term 3D (*defence, diplomacy and development*) – kwam in de onderzochte periode in toenemende mate centraal te staan. Het uitgangspunt dat de fragiele statenproblematiek een geïntegreerde aanpak vereist, wordt door de meeste donorlanden en internationale organisaties gedeeld.

De vormgeving en uitvoering van het Nederlandse beleid met betrekking tot fragiele staten vindt minder dan voorheen via een 'traditionele OS-lens' plaats: de nadruk ligt op het samenspel van politieke, bestuurlijke, sociaaleconomische, militaire en regionale aspecten. In vergelijking met veel andere donorlanden heeft Nederland het voordeel dat ontwikkelingssamenwerking integraal deel uitmaakt van het buitenlandbeleid, wat dit samenspel sterk bevordert.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken versterkte gedurende de onderzoeksperiode, waar mogelijk en binnen de personele en materiële kaders, de kennisverwerving betreffende het opereren in fragiele staten, zowel op het departement in Den Haag als op de posten. De in 2008 ingestelde Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw speelde in dit proces een beduidende

rol. Nederlandse en buitenlandse kennisinstituten droegen ook bij aan de opbouw van kennis binnen het ministerie. Zij werden soms ook als adviseur betrokken bij de ontwikkeling en operationalisering van beleid.

De interdepartementale coördinatie van de inzet met betrekking tot fragiele staten verbeterde. De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie kreeg vastere vorm in bijvoorbeeld het Hoogambtelijk Overleg Afghanistan en de Stuurgroep Militaire Operaties. Daarnaast is er inmiddels een uitwisseling van functionarissen om kennis te delen en elkaars organisaties beter te leren begrijpen. In internationaal verband beklemtoont Nederland consequent het belang van de geïntegreerde aanpak, inclusief een gedegen informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking tussen alle betrokken actoren.

3. ***Het beleid leunt niet op een expliciete veranderingstheorie met betrekking tot conflictvermindering en vredesbevordering of staatsvorming, maar is gebaseerd op assumpties waaraan uiteenlopende wetenschappelijke inzichten ten grondslag liggen.***

De beleidsstukken refereren aan de visie van enkele wetenschappers als Collier en Ghani & Lockhart over de noodzaak tot steun aan fragiele staten. Ook wordt verwezen naar de aanpak die is ontwikkeld door het *International Network on Conflict and Fragility* van de OESO. Echter, de beleidsstukken bevatten geen duidelijke schakel tussen het in het beleid gevoerde discours van de geïntegreerde benadering en het bredere wetenschappelijke debat of de theorievorming over steun aan falende staten en staatsopbouw.

Een analyse van de beleidsstukken leidt tot de constatering dat het Nederlandse fragiele statenbeleid zich deels en impliciet baseert op een aantal kenmerken van een door veel donorlanden aangehangen paradigma met (neo)liberale eigenschappen. Naast de noodzakelijk geachte vredesbevordering, streeft de aanpak van de fragiele statenproblematiek naar het bevorderen van kernwaarden als democratisering (een inclusief politiek proces), goed bestuur (een staat die verantwoording neemt voor en aflegt aan de burgers) en economische ontwikkeling via marktwerking. De vorming van een duurzame politieke orde zou grotendeels analoog kunnen zijn aan het door Westerse staten doorlopen traject. De route naar stabiliteit en vooruitgang kan verlopen via bevordering van staatsvorming door middel van opbouw en versterking van instituties, de *rule of law* en sociaaleconomische ontwikkeling. Hulp van buitenaf kan bevorderend werken op deze nationale processen. Mogelijke alternatieven, zoals het (onder bepaalde voorwaarden) steunen van bestaande, maar naar Westerse normen minder acceptabele, lokale instituties of patrimoniale systemen, worden niet in alle gevallen expliciet in beschouwing genomen.

De beleidsstukken nuanceren echter dit paradigma in sterke mate door uitdrukkelijk grenzen te stellen aan de gedachte dat externe inmenging ‘vanzelf’ resultaten oplevert. De stukken stellen dat een rigoureuze of dwingende ‘*top-down* benadering’ voor de fragiele statenproblematiek niet gewenst is. Ook wordt niet uitgegaan van een expliciete ‘maakbaarheidsgedachte’: externe partijen kunnen de opbouw van een fragiele staat beïnvloeden, maar als zodanig niet bepalen. Dit zal een endogeen proces dienen te zijn, waarbij externe steun van belang wordt geacht. Bij deze steun wordt, waar sprake kan zijn

van inclusieve politieke processen, in principe de mogelijkheid tot 'hybride staatsvorming' opengehouden. Internationale interventies zullen, waar mogelijk, nauw moeten aansluiten bij de prioriteiten van nationale overheid en samenleving. Lokaal *ownership* en inclusiviteit zijn noodzakelijke voorwaarden om duurzame resultaten te boeken. Steun aan fragiele staten door middel van samenwerking met bestuurlijke elites vereist een grondige analyse van de nationale context en de daarbinnen vigerende machtsverhoudingen. Het verlenen van steun impliceert het stellen van voorwaarden en het nemen van beredeneerde risico's. Het boeken van vooruitgang in fragiele en conflictlanden neemt geruime tijd, waarbij gesproken kan worden in termen van decennia.

Zoals onder andere blijkt uit een recente analyse van de evaluatiedienst van het Deense ministerie van Buitenlandse Zaken, ontbreekt een algemeen door de internationale gemeenschap geaccepteerde *theory of change* als eenduidige praktische leidraad voor inmenging in fragiele staten. Moeten of kunnen de interventies zich sequentieel (in min of meer vaste stappen, bijvoorbeeld éérst veiligheid, gevolgd door bestuursopbouw) of gradueel (synchroon over de gehele breedte van het geïntegreerde beleid) voltrekken?

In de praktijk kiezen afzonderlijke donorlanden in hun ondersteuning van individuele fragiele staten voor uiteenlopende accenten binnen de geïntegreerde benadering. Dit geldt ook voor Nederland. Vaak heeft een pragmatisch 'uitproberen' daarbij de overhand, terwijl de algemene uitgangspunten van het fragiele statenbeleid – en daarmee feitelijk ook de ambities (en tot op zekere hoogte ook de publieke communicatie daarover) – ongewijzigd blijven. Zo benadrukte de internationale gemeenschap (Nederland inbegrepen) in eerste instantie te sterk de positieve werking van de vredesakkoorden en van het vredesdividend in (Zuidelijk) Soedan en de DRC. Dit bleek al snel ongegrond, omdat beide landen zich niet in een min of meer stabiele post-conflictfase bevonden. Het vredesdividend op zich genereerde ook in andere gevallen weinig invloed op de bevordering van stabiliteit.

4. ***Nederland werkte – mits voldoende politieke steun verzekerd was – betrekkelijk flexibel en soms op experimentele wijze een reeks van beleidslijnen en activiteiten uit binnen de prioritaire sectoren en thema's van het fragiele statenbeleid.***

In algemene zin reflecteert de beleidsuitvoering de in het beleid gestelde prioriteiten. Bij de invulling op landenniveau is sprake van het leggen van accenten die voortvloeien uit de specifieke landencontext en de mogelijkheden die Nederland zag om in te zetten op bepaalde thema's en in bepaalde sectoren. Deze mogelijkheden werden mede bepaald door politieke besluitvorming in Den Haag, waaronder bijvoorbeeld de inzet van Nederlandse militairen in Afghanistan.

De sectorale verdeling van de uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van fragiele staten als geheel is in grote lijnen conform de algemene prioriteiten in het fragiele statenbeleid. Voor het grootste deel werd de steun gefinancierd uit reguliere OS-budgetten. De van beperkte financiële omvang zijnde budgetfaciliteiten Stabiliteitsfonds en Wederopbouwfonds Centraal vormden flexibele en snel inzetbare instrumenten en konden daarmee bijdragen aan activiteiten die niet binnen reguliere

ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's vallen. De activiteiten die via deze faciliteiten werden gerealiseerd waren van strategisch belang.

Een kanttekening betreft de humanitaire hulp. Deze had in bepaalde gevallen (DRC, Zuid-Soedan, Tsjaad, Somalië) een zeer belangrijk aandeel qua financieel volume. Humanitaire hulp geldt als zodanig echter niet als instrument ter vermindering van fragiliteit en conflict. Deze vorm van hulp was evengoed noodzakelijk gezien de humanitaire noden in genoemde landen. Waar mogelijkheden voor wederopbouw zich aandienden was sprake van een relatieve daling in het humanitaire hulpvolume.

5. ***De wenselijkheid van een geïntegreerde aanpak leidde er niet toe dat Nederland altijd inzette op alle elementen. Selectiviteit was een beleidsmatige en politieke keuze. De redenen hiervoor lagen deels in de complexiteit van de problematiek, de begrensde middelen en de belangen en potentieel toegevoegde waarde van Nederland. De Nederlandse inzet was in alle gevallen internationaal afgestemd.***

Het beleid met betrekking tot de casestudielanden omvatte een breed scala aan doelstellingen en een mix van instrumenten: diplomatieke en politieke actie, bevordering van vrede en veiligheid via steun aan militaire interventies (doorgaans internationale of regionale vredesmissies) en steun voor hervorming van leger en politie, financiering van programma's en projecten gericht op staatsopbouw, en versterking van het maatschappelijk middenveld met het oog op sociaaleconomische wederopbouw en ontwikkeling. De mix van instrumenten en activiteiten verschilde per land.

Het uitgangspunt in het beleid was steeds: multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig; beide met een sterk accent op coördinatie en harmonisatie van strategie en uitvoering. Dit was, zo stelde het beleid, een vanzelfsprekende keuze voor een betrekkelijk kleine speler als Nederland. De feitelijke keuzes en inzet hingen af van een scala aan overwegingen. Dit betrof als eerste specifieke problemen en de context in afzonderlijke fragiele staten. Voorts speelden andere 'klassiek' buitenlandspolitieke overwegingen een rol, zoals deelname aan belangrijke bondgenootschappelijke missies, waaronder de ISAF-missie in Afghanistan en de EUFOR-missie in Tsjaad. Deze overwegingen konden ook verbonden zijn met nog directere Nederlandse belangen, zoals beveiliging van de koopvaardij in de wateren bij Somalië. Ook werd rekening gehouden met de inzet van andere actoren binnen de internationale gemeenschap.

Nederland koos indien gewenst – en naar eigen inzicht noodzakelijk – voor een aanpak, waarin het concept van een geïntegreerd beleid (ook 3D) eerder een holistisch denkraam dan een blauwdruk bij de operationalisering was. Dit geschiedde na samenspraak met andere partners in de internationale gemeenschap en op voorwaarde dat deze de resterende elementen zouden invullen. Er werd gesproken over maatwerk. Dit leidde in de praktijk soms tot onevenwichtigheid en een betrekkelijk geïsoleerde inzet van bepaalde Nederlandse middelen. Zo domineerde de militaire inzet in Tsjaad (EUFOR-deelname) en Somalië (antipiraterijmissies).

De gezien de context noodzakelijke uitvoering van militaire missies en operaties ter bevordering van de veiligheid (de *defence*-pijler) creëert vaak een eigenstandige dynamiek. Dit fenomeen vloeit voort uit de bijzondere kenmerken en eisen van militair optreden. Dit optreden richt zich bijvoorbeeld eerder op zelfbescherming en kortere-termijnresultaten dan civiele partners soms wenselijk achten. Hierbij kan aanvullend worden opgemerkt dat de veiligheid van militairen een gevoelig nationaal-politiek vraagstuk is, dat eigen eisen stelt en zich niet eenvoudig laat beteugelen.

De *diplomacy*-pijler was in vergelijking met de *defence*-pijler minder zichtbaar in de nationale politieke discussie over inzet in fragiele staten. Directe en indirecte Nederlandse diplomatieke en politieke inspanningen hebben echter een belangrijke rol gespeeld. Voorbeelden van directe inspanningen (die overigens werden afgestemd met internationale en regionale initiatieven) zijn de facilitering van, en het uitoefenen van druk op, de partners betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van de *Comprehensive Peace Agreement* in Soedan en de Nederlandse rol bij het vredesoverleg in Burundi. In de andere gevallen werd vooral indirecte (ondersteunende) diplomatieke inzet gepleegd. Mede voortvloeiend uit de specifieke inspanning van Nederland in de provincie Uruzgan was sprake van een belangrijke diplomatieke en politieke invloed van Nederland in Afghanistan en op het internationale Afghanistanbeleid. Met betrekking tot Somalië ondersteunde Nederland internationale en regionale diplomatieke initiatieven en sloot zich daarbij aan zonder een voortrekkersrol te spelen.

De *development*-pijler (het geven van steun lastens OS-middelen) was in veel gevallen (zeer) prominent. Afhankelijk van de context in betreffende landen en de wijze van arbeidsdeling tussen de donorlanden, verleende Nederland steun aan de hervorming van de veiligheidssector (leger en politie), staatsopbouw (goed bestuur en dienstverlening), versterking van democratische structuren en het maatschappelijk middenveld en sociaaleconomische wederopbouw. Dat laatste was vooral gericht op verbetering van basisvoorzieningen, maar nauwelijks op ontwikkeling van de private sector. Dit had ook invloed op de initiëring en uitbouw van mogelijkheden voor investering door het Nederlandse bedrijfsleven.

Afgezet tegen het voorgaande, vormt Uruzgan een boeiend voorbeeld. In deze Zuid-Afghaanse provincie voerde *lead nation* Nederland een bijna volledig palet aan eigen geïntegreerd beleid uit, in een haast laboratoriumachtige *setting*. De bondgenoten in belendende provincies deden ‘hun eigen ding’, zij het steeds onder de noemer van afgestemd *comprehensive* beleid. In eigenlijk alle andere gevallen – ook op het Afghaanse nationale niveau – achtte Nederland een (internationale) arbeidsdeling acceptabel, mits werd gewaakt voor het geïntegreerde karakter van het fragiele statenbeleid als geheel. De casus Burundi is ook opmerkenswaardig. Weliswaar vormde Burundi een klein speelveld, maar de Nederlandse voortrekkersrol bij de stabilisatie en wederopbouw van bestuur bleek beduidend, ook in diplomatiek opzicht.

6. ***De overtuiging dat een gedegen inzicht in zowel de lokale, nationale als regionale context vereist is, raakte verankerd in het beleid. In de praktijk varieerde de diepgang van de contextanalyses en werden de resultaten daarvan niet altijd ingepast in de beleidsuitvoering.***

De overtuiging dat een gedegen inzicht in de lokale, nationale en regionale context noodzakelijk is, vertaalde zich in een grotere aandacht voor conflictsensitiviteit (hoewel deze term als zodanig geringe ingang vond) en in pogingen om de lokale, nationale en regionale problematiek dieper te doorgronden met behulp van contextanalyses. Beide dienden als basis voor de ontwikkeling van strategieën, gericht beleid en samenstelling van het steunverleningspakket. Het uitgangspunt was steeds de wens om in te spelen op de goede wil van nationale en lokale partijen.

De wijze waarop conflictsensitiviteit en contextanalyses daadwerkelijk werden ingepast in het beleid, varieerde in de praktijk. Niet altijd werd van beschikbare analyses (zoals van internationale onderzoeksinstituten) gebruik gemaakt; ook bestaat geen eenduidigheid over de noodzakelijke reikwijdte en diepgang en daarmee toepasbaarheid van kennis. In landen als Somalië en Tsjaad waren de contacten hoe dan ook te 'vluchtig'. Daar waar lokale contacten en kennis intensiveerden, verdiepte ook het inzicht in endemische problemen als corruptie en nepotisme. Dit versterkte dan weer het besef dat het fragiele statenbeleid een zaak van zeer lange adem is.

De meerwaarde van specifieke analyse- of ijkinginstrumenten is niet vanzelfsprekend. Middelen als *Strategic Governance and Corruption Analysis*, *track records* en resultaatketens zijn vaak te breed of fragmentarisch om recht te kunnen doen aan de dynamische werkelijkheid ter plekke. Doorgaans werd een pragmatische aanpak gevolgd, waarbij bruikbare kennis over de conflictdynamiek en lessen hoe deze kon worden aangepakt werd opgedaan gedurende een langere periode ter plekke en door uitwisseling van kennis en ervaring met lokale en internationale actoren.

Beleidsdocumenten refereren steeds aan het belang van een regionale benadering van de problematiek. De uitwerking daarvan liep in de praktijk sterk uiteen. Regionale analyses (inclusief de afstemming daarbij tussen het departement in Den Haag en posten) bleken noodzakelijk voor het opstellen van nationale programma's. Deze hielden inderdaad rekening met de regionale context. Dit impliceerde overigens niet de beleidsmatige onderschikking van nationale programma's aan grensoverschrijdende samenwerking. Doorgaans was het logisch om zaken als veiligheid en goed bestuur via nationale programma's aan te pakken.

De daadwerkelijke invulling van de regionale aanpak verschilde sterk per casus en hield verband met politieke gevoeligheden en de beschikbaarheid van aanspreekpunten. De ontwikkeling van het Regionaal Programma voor de Grote Merenregio in Centraal Afrika heeft mede een impuls gegeven voor de versterking van een regionale aanpak van de problematiek in Burundi en de DRC. In Afghanistan liet Nederland de diplomatieke toenadering tot een cruciale *'spoiler'* als Pakistan grotendeels over aan de (op supranationaal niveau werkende) bondgenoten. De directe contacten met Somalië en andere landen

grenzend aan de Indische Oceaan hingen rechtstreeks samen met de antipiraterijmissies, zoals de wens om piraten in de regio te berechten en detineren.

7. *Nederland heeft niet altijd langdurige steun verleend aan (specifieke) fragiele staten ondanks het beleidsadagium dat betrokkenheid bij voorkeur 'langdurig' moest zijn.*

In principe kunnen de partnerlanden Afghanistan, Burundi en Zuid-Soedan rekenen op meerjarige steun. Dit blijkt ook uit de eind 2011 voor deze landen vastgestelde meerjarige strategische plannen. Echter, ook de steun aan partnerlanden kreeg vaak te maken met korte of afgebroken tijdpaden. De oorzaken hiervoor varieerden.

De beleidscontinuïteit werd meermaals beïnvloed door binnenlandspolitieke overwegingen, ontwikkelingen en deadlines. Uruzgan springt in het oog: Nederland moest zijn omvangrijke engagement in 2010 afbreken na de val van het kabinet-Balkenende over juist de vraag of de Uruzgan-missie opnieuw verlengd moest worden. Bij de overdracht aan de huidige ISAF *lead nation* in Uruzgan, werd overeengekomen dat de voorheen door Nederland gehanteerde geïntegreerde aanpak zou worden voortgezet. Nederland continueerde de civiele steun bij opbouwactiviteiten; de *lead nation* nam samen met de Afghaanse overheid de militaire en veiligheidsaspecten voor zijn rekening. Het geïntegreerde beleid werd voortgezet, zij het met aanzienlijke accentverschillen vooral met betrekking tot de militaire en veiligheidscomponent. Nederland heeft als 'civiele speler' thans veel minder greep op het geïntegreerde karakter van de steun aan de provincie dan ten tijde van de Nederlandse ISAF-missie.

Gewezen kan worden op de veranderde relatie met de DRC. Het afbreken van de status als bilateraal partnerland resulteerde in een vermindering van de Nederlandse invloed in dat land, al handhaaft Nederland de steun aan Oost-DRC via multilaterale en civilaterale kanalen en het Regionaal Programma voor de Grote Merenregio. De afslanking van de Nederlandse ambassade in Khartoem brengt het risico met zich mee dat de Soedanese autoriteiten Nederland niet langer als vanzelfsprekende diplomatieke partner en bemiddelaar zullen beschouwen bij conflicten met Zuid-Soedan, wat nadelige gevolgen kan hebben voor beide landen. Wat betreft Tsjaad was sprake van een eenmalige inzet via de EUFOR-missie; in Somalië gaat de inzet via de antipiraterijmissie vooralsnog door; de plannen voor mogelijke steun voor wederopbouwactiviteiten zijn nog niet duidelijk omlijnd.

8. *De internationale gemeenschap, met Nederland als (in de meeste gevallen weliswaar relatief kleine) partner, boekte positieve resultaten. Dit gold zowel voor conflictvermindering en vredesbevordering, (weder)opbouw van staatstructuren en het functioneren van de rechtstaat en sociaaleconomische ontwikkeling. Per land is sprake van wisselende resultaten op deze gebieden.*

Er zijn op een aantal terreinen belangrijke positieve resultaten geboekt. Dit betrof in de eerste plaats de uiteindelijk relatief vreedzame totstandkoming van de onafhankelijke staat Zuid-Soedan, al blijft de dreiging van het oplaaien van het Noord-Zuid conflict voortbestaan. Ook is sprake van voortdurende instabiliteit binnen Zuid-Soedan. Het uitblijven van grootschalig gewapend conflict in de DRC kan ook als positief worden aangemerkt, al blijft de situatie in het oosten van het land nog verre van stabiel getuige de voortdurende lokale geweldsconflicten. Er is sprake van een daling van het aantal aanvallen

door Somalische piraten. De vooruitzichten op vergroting van de politieke en bestuurlijke stabiliteit in Somalië worden de laatste tijd ook ietwat positiever geschat. De vorderingen op sociaaleconomisch en bestuurlijk terrein in de DRC en in Zuid-Soedan bleken echter zeer beperkt. Vorderingen zijn geboekt bij de hervorming van de veiligheidssector in Burundi. Voorzichtige verbetering van het openbaar bestuur en de mensenrechtensituatie is geconstateerd. Transparantere landregistratiesystemen resulteren in evenwichtiger toegang tot grond; microkredietvoorziening is verruimd; grensoverschrijdende projecten op het gebied van energie en beheer en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen blijken succesvol.

Ook Afghanistan liet tastbare vooruitgang zien, vooral in de verlening van diensten (zoals onderwijs, gezondheidszorg) en het verbeteren van de mogelijkheden voor het opbouwen van een bestaan (*livelihoods*). Het resultaat van de belangrijkste inzet van Nederland in dat land, de deelname aan de ISAF-missie in de provincie Uruzgan, was gemengd. Wat betreft de gestelde veiligheids- en stabiliteitsdoelen was de ‘inktvlekstrategie’ betrekkelijk succesvol, maar dan bovenal in specifieke zones: in en rond de urbane centra was de situatie tegen 2010 redelijk beheersbaar en de bewegingsvrijheid acceptabel. De opstandelingen bleven vrij spel houden buiten de inktvlekken wat herhaald militair optreden noodzakelijk maakte. Bij de Afghaanse veiligheidspartners speelde in ernstige mate een capaciteitsprobleem wat ertoe leidde dat zij nog niet in staat waren de stabiliteit in geheel Uruzgan zelfstandig af te dwingen. Lokaal droegen de wederopbouwprojecten in bescheiden mate bij aan verbetering van de veiligheid. De demobilisatie en re-integratie van strijders liep na aanvankelijk positieve verwachtingen snel vast. De resultaten van de steun aan sociaaleconomische wederopbouw in Afghanistan en in Uruzgan variëren evenzeer. Relatief succesvol waren de rurale ontwikkeling en de opbouw van de capaciteit en slagkracht van het Afghaanse ministerie van Landbouw, Irrigatie en Veeteelt. De betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij economische (weder)opbouw kwam nauwelijks van de grond, maar was ook geen beleidsprioriteit.

9. ***De internationale gemeenschap kan fragiele staten helpen hun ‘eigen’ problemen op te lossen maar stuit al snel op de grenzen van (vooral politieke en maatschappelijke) maakbaarheid en duurzaamheid.***

In aansluiting op de voorgaande hoofdbevindingen kan worden opgemerkt dat de internationale gemeenschap relatief machteloos staat in haar fragiele statenbeleid wanneer nationale of lokale machthebbers niet kunnen of willen functioneren als bonafide partners. Te denken valt aan Zuid-Soedan, waar de dominante etnische groepering het bestuur monopoliseert en zich materieel verrijkt. Voor Afghanistan overheerst de vrees dat het land na 2014 zal terugvallen in een burgeroorlog of in elk geval een hoog geweldsniveau zal blijven kennen. Donoren blijken in dergelijke gevallen eenvoudigweg niet in staat om de capaciteiten van fragiele staten zodanig te versterken dat een bevredigende afronding van de steun mogelijk wordt in de tijdspanne die is voorzien en met de middelen die beschikbaar zijn. Blokkeren lokale machthebbers bewust (uit politieke onwil of eigen gewin) of onvrijwillig (als gevolg van ontoereikende capaciteit) de vooruitgang, dan resteert wezenlijk geen andere keuze dan overreding door dialoog of sancties.

De strekking van de hoofdbevindingen van deze beleidsdoorlichting worden bevestigd door het begin 2013 door de *National Security Research Division* van het Amerikaanse onderzoeksinstituut RAND gepubliceerde onderzoeksrapport *Overcoming Obstacles to Peace: local factors in nation-building*.[1] In alle gevallen betrof dit tijdrovende processen met gradueel succes. Positieve uitkomsten hingen enerzijds af van een in betreffende landen breed gedragen instemming met de externe steun (inclusief vrede-bevorderende militaire missies) en het pad dat de nationale overheid met de internationale gemeenschap had uitgestippeld. Aan de andere kant dienden deze operaties ook ondersteund te worden of geaccepteerd te zijn door landen in de regio.

Ook waar sprake is van weinig duurzame verbeteringen dient, aldus het onderzoek, bedacht te worden dat de humanitaire condities aanzienlijk slechter zouden zijn geweest in geval de internationale gemeenschap niet in actie was gekomen en geen steun had verleend.

De onderzoekers wijzen op enkele vooralsnog grotendeels mislukte stabiliteits- en staatsopbouwoperaties (zoals Irak), maar stellen vast dat de meerderheid van dergelijke operaties in post-conflict landen in Afrika en Azië uiteindelijk positief uitwerkten op veiligheid, voortgang bij democratisering en openbaar bestuur, en sociaaleconomische ontwikkeling.

Vaststellingen en onderzoek als dat van RAND, gekoppeld aan de beleidsagenda's van het merendeel der donoren en interveniërende staten, leiden tot de slotsom dat internationale steun aan fragiele staten ook in de (nabije) toekomst een kernelement in het internationale verkeer zal blijven, maar tegelijk dat succes een zaak van lange adem is en dat realiteitszin geboden is waar het gaat om '*fixing failed states*'. Maakbaarheid van politieke, bestuurlijke en sociale processen zonder brede maatschappelijke acceptatie is illusoir.

Samenwerking met fragiele staten vereist positiebepaling en het maken van keuzen. Hierbij komt onvermijdelijk de kwestie 'partijdigheid' aan de orde, zoals blijkt uit twee voorbeelden. De steun voor de uitvoering van de *Comprehensive Peace Agreement* in Soedan was gegrondvest op een strikt onpartijdige positie ten opzichte van de twee daarbij betrokken partners; dit werkte uiteindelijk positief uit. De internationale gemeenschap steunt de Afghaanse regering-Karzai, zij het onder een duidelijk voorbehoud. Grote delen van de Afghaanse bevolking zien dit bewind echter als niet-inclusief, corrupt, en ineffectief. Dit heeft implicaties voor het voortduren van instabiliteit en conflict en de houding van de lokale bevolking tegenover de interveniërende actoren.

1 Dobbins, J. et al., *Overcoming Obstacles to Peace – Local Factors in Nation-Building*, RAND National Security Research Division, 2013, p. xxxiii.

1.3 Aandachtspunten

1. Theoretische grondslagen van het fragiele statenbeleid.
Bij de formulering van toekomstig beleid zou meer expliciet aandacht kunnen worden gegeven aan inzichten voortvloeiend uit de fundamentele en complexe (wetenschappelijke) discussie over de uitgangspunten van staatsopbouw en fragiele statenbeleid. Deze discussie toont een verschuiving van het geloof in externe beïnvloeding naar een sterker accent op ondersteuning van en het voortbouwen op lokale (patrimoniale) structuren en verhoudingen. Dit zou kunnen leiden tot het creëren van ruimte voor het overwegen en eventueel opnemen van alternatieve vormen van conflictvermindering, vredesopbouw en staatsopbouw in fragiele staten in het Nederlandse beleid. Buitenlandse Zaken heeft al de nodige 'wortels' in dit academische debat, maar een strakkere en meer zichtbare koppeling tussen beleid en debat zou vruchtbaar kunnen zijn. Hierbij dient de vraag centraal te staan op welke wijze wetenschappelijke inzichten daadwerkelijk kunnen leiden tot een ander beleid of een andere beleidsuitvoering.

2. Contextanalyse.
Bij de betrokken ministeries zijn de nodige stappen gezet voor analyses van de problematiek van fragiele staten en een meer geïnstitutionaliseerde analysecapaciteit. Dit proces verdient voortzetting en verdieping. Het bij voortduring analyseren van ontwikkelingen die kunnen leiden tot het ontstaan en voortduren van fragiele situaties is van belang om proactief beleid te voeren. Het is aanbevelenswaardig om partners op alle niveaus (internationaal, lokaal, ngo's, academici, enzovoorts) hierbij nog intensiever te betrekken.

3. Geïntegreerde aanpak.
Een meer eenduidige, theoretisch onderbouwde definitie en invulling van de term 'geïntegreerde aanpak' is gewenst. Hoe dan ook zal het verduidelijkend werken indien de – ietwat te nauwe – term '3D' uit het lopende discours wordt gehaald. Het is aan te bevelen hierbij nadrukkelijk te erkennen dat het geïntegreerde beleid – vooral in zijn uitvoering – sterk afhankelijk blijft van vaak dwingende en soms acute Haagse en internationale politieke ontwikkelingen.

4. Realisme en risicomanagement.
Er bestaat een kloof tussen de overwegend optimistisch-ambitieus getoonzette beleidsvorming enerzijds en de inherente complexiteit, taaiheid en risico's van het daadwerkelijk opereren in fragiele staten anderzijds. Daarmee liggen al snel het verwijt van 'naïviteit' en een gevoel van teleurstelling op de loer. Vastgesteld kan worden dat de praktijk van de beleidsuitvoering wordt gekenmerkt door nuchterheid, pragmatisme en de zoektocht naar *best practices*. Het investeren in fragiele staten wordt beschouwd als een zaak van de lange adem die durf en flexibiliteit vereist – zekerheden en voorspelbaarheid van succes kunnen niet worden gegeven. Het is aanbevelenswaardig dit meer uitdrukkelijk te erkennen in de beleidsformulering en de beleidsuitvoering meer dan voorheen te bezien vanuit de optiek van 'realistisch risicomanagement', met het bijbehorende realistische discours.



2 Doel en opzet van de beleidsdoorlichting

2.1 Aanleiding

De meerjarige evaluatieprogrammering van het ministerie van Buitenlandse Zaken vermeldt voor 2013 onder beleidsartikel 2 'Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur' een beleidsdoorlichting van operationele doelstelling 5 'het bevorderen van veiligheid, goed bestuur en rechtsorde in prioritaire gebieden'.

De beleidsdoorlichting diende te volgen op, en gebruik te maken van, eerdere effectenonderzoeken (evaluaties) van de Nederlandse bilaterale en multilaterale inzet in een aantal specifieke landen en regio's met betrekking tot het bovengenoemde thema. Door van dergelijk onderzoek gebruik te maken heeft de beleidsdoorlichting het karakter van syntheseonderzoek.

2.2 Achtergrond

Na het einde van de Koude Oorlog vond een verschuiving plaats in de aard en uitwerking van gewapende conflicten. De meeste vinden thans niet (openlijk) plaats tussen staten, maar zijn intern van aard. Zij komen niet zelden voor in landen gekenmerkt door zwak bestuur en grote sociale, etnische en politieke spanningen, ook wel aangeduid als fragiele staten.[2]

De toenemende globalisering verbindt landen steeds verder met elkaar wat ook te merken is aan de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten kunnen uitwerken. Zij hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij, maar beïnvloeden ook omringende en verafgelegen landen. In fragiele staten, vooral in (post) conflict landen, functioneren staatstructuren en instituties slecht, heeft de bevolking weinig of geen vertrouwen in 'de overheid', ontbreken sociale cohesie en een gevoel van nationale eenheid, worden mensenrechten geregeld geschonden, en is de economische en materiele infrastructuur vaak zeer zwak. Ook lopen fragiele staten sterk achter bij het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's). Fragiliteit bedreigt de internationale veiligheid, bijvoorbeeld door het veroorzaken van instabiliteit op regionale schaal. Instabiele regio's zonder goed functionerende staatsstructuren, illegale handel, vluchtelingenstromen, terroristische dreiging en grensoverschrijdende criminaliteit, inclusief piraterij, vormen een gevaar voor de mondiale stabiliteit.

Fragiliteit en interne conflicten zouden kunnen worden verholpen door middel van een geïntegreerde aanpak gericht op het gelijktijdig bevorderen van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Deze aanpak karakteriseert ook het Nederlandse fragiele statenbeleid.

[2] De term 'fragiele staat' kan een diversiteit aan omstandigheden behelzen uiteenlopend van situaties waarin de overheid een directe bedreiging vormt voor de rechten van de bevolking en de sociaaleconomische ontwikkeling van het land tot omstandigheden waarin de overheid niet bij machte is om adequaat bestuur te belichamen en rechten te garanderen.

2.3 Doel van de beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is het bieden van inzicht in de aard en resultaten van de Nederlandse inzet voor vredesopbouw en conflictvermindering[3] tussen 2005-2011 in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert zowel voor de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke, voor de regionale stabiliteit, als voor de internationale stabiliteit en veiligheid in ruime zin. Het onderzoek dient om verantwoording af te leggen aan het Parlement over wat er in de afgelopen zeven jaar is bereikt en lering te trekken voor beleidsaanpassing.

2.4 Onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting dient antwoord te geven op onderstaande vragen gestructureerd onder vijf aandachtsgebieden voor beleidsdoorlichtingen conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE-2006). Voor details zie de *Terms of Reference* voor het onderzoek (bijlage 2).

1. Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding is voor het beleid
- Wat waren de aanleidingen of problemen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse beleid gericht op conflictvermindering en bevordering van vredesopbouw in fragiele staten en de bevordering van de regionale stabiliteit?
- Wat zijn de oorzaken en de dynamiek van fragiele staten en regio's en conflicten daarbinnen?

2. Beschrijving en motivering van de rol van de overheid
- Waarom rekent de Nederlandse overheid het tot haar verantwoordelijkheid om zich in te zetten voor steunverlening aan fragiele staten ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen?

3. Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen
- Welke beleidsdoelstellingen zijn ontwikkeld ten einde een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van conflicten en het bevorderen van vredesopbouw?
- Is in de beleidsontwikkeling aandacht geschonken aan (theoretische en praktische) inzichten die gaandeweg zijn ontstaan op het gebied van conflict en vrede?
- Is bij het formuleren van het beleid voor specifieke landen c.q. regio's rekening gehouden met de nationale c.q. regionale context en is daarbij gebruik gemaakt van geactualiseerde conflictanalyses?

[3] De term conflictvermindering zoals gehanteerd in dit rapport impliceert het nemen van maatregelen ter preventie en beheersing van conflict en het wegnemen van oorzaken van conflict. Beleidsnotities hanteren doorgaans de term conflictpreventie.

4. Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan
- Wat is de uitwerking van het beleid in instrumenten?
- Effectiviteit: Wat waren de effecten van de beleidsuitvoering?[4]
- Efficiëntie: Was sprake van tijdige inzet van en samenhang tussen door Nederland ingezette instrumenten? Hoe verliep de samenwerking met andere (donor)landen en internationale (ontwikkelings)organisaties?[5]

5. Beschrijving van de ingezette budgetten
- Welke financiële middelen zijn ingezet in de periode 2005-2011 voor de uitvoering van het beleid?

2.5 Afbakening

Nederland neemt zich voor om nationale en regionale stabiliteit te bevorderen door middel van het leveren van een bijdrage gericht op het wegnemen dan wel mitigeren van de belangrijkste oorzaken van, en gevaren die voortvloeien uit, situaties van nationale fragiliteit. Bij de steunverlening aan fragiele staten is vooral gekozen voor het verlenen van steun aan landen die in een conflict of post-conflictsituatie verkeren. Een verbindend element in de beleidsvorming en -uitvoering is de (geïntegreerde) inzet ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen en, conform een mededeling aan het Parlement, richt de beleidsdoorlichting zich op deze aspecten.[6]

De afgelopen jaren richtte de Nederlandse inzet voor vredesopbouw en conflictpreventie in fragiele staten zich op een aantal regio's en landen daarbinnen. Dit betreft de Hoorn van Afrika met een focus op Soedan (en Zuidelijk Soedan[7]), het Grote Merengebied in centraal Afrika met nadruk op Burundi en de Democratische Republiek Congo (DRC), de Westelijke Balkan en Afghanistan/Pakistan. In de Latijns Amerikaanse regio is gefocust op Colombia en Guatemala; in het Midden-Oosten op de Palestijnse Gebieden.[8]

4 Het is niet mogelijk om de resultaten specifiek toe te rekenen (attributie) aan de Nederlandse inzet omdat de resultaten veelal door middel van gezamenlijke acties van en steun door andere (donor) landen en internationale (ontwikkelings)organisaties gestalte hebben gekregen.

5 De Nederlandse steun maakt voor een belangrijk deel uit van een brede internationale inzet. Daarom kan de beleidsdoorlichting geen uitspraken doen over de efficiency van de Nederlandse steun uitgedrukt in termen van input-output c.q. input-outcome.

6 Zie: Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met informatie inzake de toezending van de 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010'*, TK 27 925, nr. 429, 21 juni 2011.

7 De benaming Zuidelijk Soedan wordt gebruikt als aanduiding van deze regio in Soedan vóór het uitroepen van onafhankelijkheid (juli 2011) en Zuid-Soedan als onafhankelijk land.

8 In Noord Afrika en het Midden-Oosten verschuift als gevolg van de 'Arabische lente' de aandacht met ingang van 2011 naar landen waar ingrijpende politieke veranderingen gaande zijn; in de periode 2005-2011 was geen sprake van specifieke programma's gericht op het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen.

Zoals aangegeven, diende eerder uitgevoerd effectenonderzoek van de Nederlandse inzet in genoemde regio's en landen de bouwsteen te vormen voor de beleidsdoorlichting. Dergelijk effectenonderzoek is beschikbaar voor de Hoorn van Afrika (Zuidelijk Soedan, Somalië, Tsjaad), het Grote Merengebied (DRC en Burundi) en Afghanistan.[9] De beleidsdoorlichting betreft zes casestudies: de Nederlandse inspanningen in de in het fragiele statenbeleid geoormerkte landen Zuidelijk Soedan (als onderdeel van Soedan), DRC[10], Burundi, Afghanistan en in Tsjaad (de inzet van het ministerie van Defensie in de EUFOR missie) en Somalië (onder meer de inzet van Nederlandse marineschepen tegen de Somalische piraterij langs de Oost Afrikaanse kust van de Indische Oceaan).

2.6 Methodologie en aanpak

Door middel van een *bureaustudie* zijn de belangrijkste op het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbare en openbare schriftelijke bronnen geanalyseerd. Dit betreft kamerbrieven, beleidsnotities, meerjarig strategische plannen, jaarplannen en jaarverslagen van posten en directies, en financiële gegevens in het management informatie systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Een belangrijke bouwsteen vormt eerder verricht effectenonderzoek, waaronder multi-donor evaluaties met betrokkenheid van IOB, door andere dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie ondernomen evaluaties, en evaluatief onderzoek uitgevoerd door multilaterale en niet-gouvernementele organisaties via welke de Nederlandse steun was gekanaliseerd. Voorts is gebruik gemaakt van een op verzoek van IOB door professor Isabelle Duyvesteyn opgestelde notitie over de wetenschappelijke discussie over staatsvorming en fragiele staten.[11] Ook werd gebruik gemaakt van evaluaties van enkele andere donorlanden en recente *systematic literature reviews* van de resultaten van internationale steun aan de DRC, Zuidelijk Soedan en Afghanistan.

De meeste als bouwstenen bij de beleidsdoorlichting betrokken evaluaties werden door onafhankelijke evaluatiediensten van donoren en internationale organisaties ondernomen met inachtneming van vereisten die aan gedegen evaluatieonderzoek gesteld kunnen worden. Er is daarom geen apart onderzoek gedaan naar de kwaliteit van deze evaluaties. Wel werden de bevindingen daarvan 'getrianguleerd' met die van ander onderzoek, documentatie en interviews van sleutelpersonen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop de steun aan de bij het onderzoek betrokken casestudielanden heeft uitgewerkt. De voornaamste bronnen staan in box 2.1 met volledige referentie in de lijst met geraadpleegde literatuur (bijlage 3).

[9] Voor Colombia, Guatemala en de Palestijnse Gebieden zijn geen effectenonderzoeken van de Nederlandse inzet beschikbaar. Waar relevant wordt in deze beleidsdoorlichting verwezen naar de in 2011 door IOB gepubliceerde evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan.

[10] De DRC was tot 2011 een partnerland binnen het Nederlandse fragiele statenbeleid. Somalië en Tsjaad zijn dat nooit geweest.

[11] Duyvesteyn, I.G.B.M., *Fragiele Statenbeleid*, Bijdrage wetenschappelijke discussie (mimeo), 2013.

Box 2.1 Belangrijke bij de beleidsdoorlichting betrokken evaluaties en *systematic literature reviews*

- *Aiding the peace: A multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding activities in Southern Sudan 2005-2010* (december 2010);
- *Amani labda, peace maybe: Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of Congo*, Synthesis Report (juni 2011);
- *Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation*, Final Report (juni 2010);
- *Eindevaluatie Nederlandse Bijdrage aan ISAF, 2006-2010* (september 2011).
- *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008* (september 2009);
- *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Evertsen in operatie EUNAVFOR "Atalanta" voor de kust van Somalië, 13 augustus - 18 december 2009* (mei 2010);
- *Eindevaluatie inzet Vessel Protection Detachments* 2011-1 en 2011-2 (juni 2011);
- *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Tromp en Hr. Ms. Johan de Witt in operatie "Atalanta" voor de kust van Somalië, 17 februari - 29 juni 2010* (januari 2011);
- *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA, 19 mei 2008 - 14 maart 2009* (oktober 2009);
- *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse Defensiebijdragen aan missies en SSR-inzet in 2008* (september 2009);
- *Tussentijdse evaluatie kleinschalige missies en SSR-/SSD-activiteiten 2010* (mei 2011);
- *Livelihoods, basic services and social protection in Afghanistan* (juli 2012);
- *Livelihoods, basic services and social protection in the Democratic Republic of the Congo* (juli 2012);
- *Livelihoods, basic services and social protection in South Sudan* (juli 2012).

De schriftelijke bronnen dienden om in kaart te brengen hoe het beleid tot stand is gekomen, welke activiteiten werden ondernomen en welke effecten deze hebben gehad. Voorts werden ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnterviewd en waar nodig sleutelpersonen van de overige departementen betrokken bij de beleidsvorming en uitvoering. Er werd geen aanvullend veldonderzoek ondernomen.

Het onderzoek kent de volgende beperkingen:
- Veel van de beschikbare effectenonderzoeken zijn evaluaties van de gezamenlijke inzet van donoren en multilaterale interventies in betreffende landen of regio. Het is niet mogelijk om op grond van de bevindingen te bepalen welke resultaten van deze inzet specifiek aan Nederland kunnen worden toegekend (attributie-probleem). Wel is het mogelijk om de Nederlandse financiële bijdrage aan gezamenlijke programma's te beschrijven. Ook is een beschrijving mogelijk van de rol van Nederland in de dialoog met de andere partners leidend tot gezamenlijke programma's of andersoortige inzet (zoals gezamenlijke of multilaterale diplomatieke actie). Dergelijke informatie werd verkregen uit dossierstudie en door middel van interviews met sleutelpersonen.
- De (diplomatieke en politieke) inzet van Nederland in internationale fora zoals de VN, EU, NAVO en regionale organisaties met betrekking tot het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in genoemde casestudielanden wordt beschreven

en beoordeeld. Het normatieve werk van Nederland in OESO/DAC verband (het *International Network on Conflict and Fragility* – INCAF) of in andere internationale fora, wordt beschreven.

- De beleidsdoorlichting doet geen uitspraken over de specifieke input-output c.q. de input-outcome verhouding van de Nederlandse steun omdat deze deel uitmaakt van een meer omvattende internationale inzet. Wel is nagegaan of sprake was van tijdige inzet van en samenhang tussen door Nederland ingezette instrumenten en de wijze waarop de samenwerking met andere donoren en ontwikkelingsorganisaties verliep.
- IOB onderneemt in 2012 en 2013 afzonderlijke evaluaties op het terrein van mensenrechten, goed bestuur (decentralisatie) en gender. Dit betekent dat deze beleidsdoorlichting niet specifiek en diepgaand ingaat op deze thema's.
- De beleidsdoorlichting beschrijft recente beleidsontwikkelingen (2011 en 2012), maar evalueert deze niet omdat de resultaten daarvan pas op de lange termijn zichtbaar worden.

2.7 Organisatie van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit IOB-inspecteur Ted Kliest, IOB-onderzoekster Julia McCall en de externe consultants Christ Klep en Evelien Weller (Channel Research België). IOB-inspecteurs Marijke Stegeman en Bas Limonard fungeerden als meelezers.

Een referentiegroep, voorgezeten door plaatsvervangend directeur IOB, Henri Jorritsma, leverde commentaar op de concept *Terms of Reference* van de beleidsdoorlichting en het concepteindrapport. De referentiegroep bestond uit de externe leden Johan Wolfs (voormalig ambassadeur in Soedan en Macedonië), Isabelle Duyvesteyn (Universitair Hoofddocent Internationale en Politieke Geschiedenis, Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur, Universiteit Utrecht / Hoogleraar Strategische Studies, Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden) en Willemijn Verkoren (Hoofd van het Centrum voor Internationaal Conflictanalyse en Management – CICAM, Radboud Universiteit Nijmegen).

Leden namens de beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken waren: Joost Andriessen (Directeur, Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp), Erik de Feyter (Beleidscoördinerend Medewerker, Afdeling Midden en Zuidelijk Afrika van de Directie Sub-Sahara Afrika) tot september 2012, Stefanie de Geus (Medewerker, Afdeling Zuid-Azië en Oceanië van de Directie Azië en Oceanië), Sanne Kaasjager (Plaatsvervangend Hoofd, Afdeling Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking van de Directie Veiligheidsbeleid), Martin Koper (Hoofd, Afdeling Midden en Zuidelijk Afrika van de Directie Sub-Sahara Afrika), Jorja Kotsires (Medewerker, Afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties van de Directie Veiligheidsbeleid), Hagar Ligtvoet (Senior Medewerker, Afdeling Zuid-Azië en Oceanië van de Directie Azië en Oceanië), Marleen Monster (Medewerker, Afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties van de Directie Veiligheidsbeleid), Alex Oosterwijk (Beleidscoördinerend medewerker, Afdeling Zuid-Azië

en Oceanië van de Directie Azië en Oceanië), Marianne Peters (Senior medewerker, Afdeling Sociale en Economische Zaken van de Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten), Hedda Samson (Plaatsvervangend Hoofd, Afdeling Sociale en Economische VN-Zaken van de Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten), Hester Somsen (Hoofd, Afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties van de Directie Veiligheidsbeleid), Jelte van Wieren (Hoofd, Afdeling Goed Bestuur van de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp) en Ronald Wormgoor (Strategisch Beleidsadviseur, Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp). Voorts nam deel Nico Tak (ministerie van Defensie als Militair Adviseur gedetacheerd bij de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken).

2.8 Opbouw van het rapport

Het volgende hoofdstuk schetst de ontwikkeling van het Nederlandse fragiele statenbeleid. Hierbij wordt onder meer aandacht gegeven aan de achtergronden van dit beleid en de verbijzondering van het beleid in de laatste tien jaar. Hoofdstuk 4 bespreekt de organisatorische en financiële aspecten van de beleidsuitvoering. De hoofdmoot van het rapport wordt gevormd door de daarop volgende drie hoofdstukken. Deze behandelen de beleidsuitvoering in de casestudielanden. Hoofdstuk 5 richt zich op Afghanistan met bijzondere aandacht voor de Nederlandse missie in de provincie Uruzgan. Hoofdstuk 6 bespreekt de Nederlandse inzet in de Grote Merenregio van Centraal Afrika met aandacht voor het Regionaal Programma en de nationale programma's gericht op de Democratische Republiek Congo en Burundi. Hoofdstuk 7 behandelt drie casestudielanden in de Hoorn van Afrika: Zuidelijk Soedan, Somalië en Tsjaad. Hoofdstuk 8 geeft antwoord op de onderzoeksvragen die zijn gerangschikt naar de vijf onderdelen die een beleidsdoorlichting dient te bevatten. In aanvulling hierop bevat, zoals bij IOB-evaluaties gebruikelijk, hoofdstuk 1 de hoofdbevindingen en aandachtspunten. Deze behandelen niet uitputtend alle beleidsinhoudelijke kwesties die in de hoofdstukken 3 tot en met 8 worden besproken, noch komen exact dezelfde thema's als die in hoofdstuk 8 aan bod.



3 Beleidsontwikkeling

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van het Nederlandse fragiele statenbeleid. Om de ontwikkeling van dit beleid te kunnen plaatsen in de context van de wetenschappelijke discussie over fragiele staten en staatsvorming is een beknopte weergave van deze discussie opgenomen.

3.1 Achtergrond

Na de val van de muur in 1989 vond een verschuiving plaats in de aard en uitwerking van mondiale gewapende conflicten. De meerderheid van deze is tegenwoordig intern van aard en vindt niet meer plaats tussen natiestaten.[12] Niet zelden komen interne conflicten voor in landen die gekenmerkt worden door zwak bestuur en grote sociale en politieke spanningen. Deze kenmerken vormen vaak zowel oorzaak als gevolg van staatsfragiliteit. Dergelijke landen worden ook wel als fragiele staten aangeduid.[13]

Wetenschappers, donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties hebben de afgelopen decennia getracht de oorzaken van fragiliteit voortkomend uit de combinatie (of wel de vicieuze cirkel) van sociaal, politiek en militair conflict, geweld, tekortschietend bestuur en armoede te identificeren. Dit om een uitweg te zoeken voor deze vicieuze cirkel waarin veel fragiele staten, zij het in verschillende gradaties, verkeren.[14] Door de toenemende globalisering raken landen steeds verder met elkaar verbonden wat ook te merken is aan de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten in ruimtelijke zin kunnen uitwerken. Binnenlandse conflicten hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij; ook omringende landen kunnen er bij betrokken zijn. Dit is onder meer gebleken uit de situatie in de Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied in centraal Afrika, de Westelijke Balkan en de centraal Aziatische regio.

De effecten van fragiliteit uiten zich zowel op nationale als internationale schaal. In veel fragiele staten, vooral in (post)conflict landen, is sprake van niet of slecht functionerende staatstructuren en instituties, heeft de bevolking weinig of geen vertrouwen in 'de overheid', ontbreken sociale cohesie en een gevoel van nationale eenheid, en is de economische en materiele infrastructuur vaak zwak. Voorts worden mensenrechten geregeld geschonden, waarbij vooral etnische minderheden, vrouwen en kinderen in een kwetsbare positie verkeren. Bovendien blijven fragiele staten vaak steken in een cyclus van

12 Dit wil niet zeggen dat conflicten in het verleden ook niet intern van aard waren.

13 Diverse termen voor staten in fragiele omstandigheden worden gehanteerd door wetenschappers, donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties. Zo was bij de Wereldbank aan het begin van het millennium de term '*low-income countries under stress (LICUS)*' in zwang; andere termen zijn '*collapsed states*' en '*failed states*'. De term 'fragiele staat' kan een diversiteit aan omstandigheden behelzen uiteenlopend van situaties waarin de overheid een directe bedreiging vormt voor de rechten van de bevolking en de sociaaleconomische ontwikkeling van het land tot omstandigheden waarin de overheid niet bij machte is om adequaat bestuur te belichamen en rechten te garanderen. Dit rapport hanteert de termen fragiele staten en fragiliteit.

14 Zie onder meer Collier, 2007; Collier en Hoeffler, 1998; DFID, 2010; Ghani en Lockhart, 2008; International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011; Keefer, 2012; World Bank, 2011.

geweld gekenmerkt door afwisseling van perioden van enerzijds relatieve vrede en stabiliteit en anderzijds oplaaiend conflict. Fragiele staten blijken vanwege de beperkte staatscapaciteit sterk achter te lopen bij het behalen van de *Millennium Development Goals* (MDG's). Waar sprake is van groeiende stabiliteit, komt de ontwikkeling van de nationale economie slechts moeilijk tot stand mede als gevolg van twijfels bij nationale en internationale investeerders over de duurzaamheid van de stabiliteit waardoor sociale en economische investeringen achterblijven.

Het op het *4th High Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan (2011) aangenomen document '*a New Deal for engagement in fragile states*' stelt het volgende. Circa 1,5 miljard mensen leven in fragiele landen waar sprake is van conflictsituaties. Ruim twee derde van de als fragiel gekenmerkte staten kampte sinds 1989 met conflict. Een derde van de officiële ontwikkelingssteun (ODA) wordt uitgegeven in fragiele staten en landen waar sprake is van interne conflicten. Een uitweg uit situaties van fragiliteit (*basic governance transformations*) vergt tijd – gesproken wordt over periodes van 20 tot 40 jaar.[15]

Conflictgebieden en fragiele staten zijn niet zelden toevluchtsoorden voor criminele organisaties en terroristische netwerken en vormen een omgeving waarin deze groepen relatief gemakkelijk kunnen opereren. Illegale handel, vluchtelingenstromen, terroristische dreiging en grensoverschrijdende criminaliteit, inclusief piraterij, vormen in instabiele regio's zonder goed functionerende staatsstructuren een reëel gevaar. Vluchtelingenstromen vormen niet alleen een zware last voor buurlanden, maar hebben tevens effect op verafgelegen staten, waaronder Nederland.

De complexiteit van dergelijke conflicten vereist een geïntegreerde aanpak rekening houdend met de regionale context. Zo kan de situatie in de Democratische Republiek Congo niet aangepakt en opgelost worden zonder ook rekening te houden met de problematiek in Rwanda, Oeganda en Burundi; oplossing van de situatie in Afghanistan vereist dat rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de omringende landen. Het eerder gememoreerde document '*a New Deal for engagement in fragile states*' opgesteld door de G7+ groep van 19 fragiele staten[16], donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties en in december 2011 door deze onderschreven op het *High Level Forum on Development Effectiveness* te Busan schetst de beleidsmatige en strategische aanpak van de problematiek. Nederland onderschrijft de *New Deal* omdat elementen daarin grotendeels overeenstemmen met het bestaande Nederlandse beleid met betrekking tot het verlenen van steun aan landen in een conflict of post-conflictsituatie.[17]

[15] International Dialogue on Peace Building and Statebuilding, *A New Deal for engagement in fragile states*, 2011, p. 1.

[16] De G7+ bestaat uit Afghanistan, Burundi, Centraal Afrikaanse Republiek, Tsjaad, Ivoorkust, Democratische Republiek Congo, Guinee, Guinee Bissau, Haïti, Liberia, Oost Timor, Papua Nieuw Guinea, Sierra Leone, Somalië, Solomon Eilanden, Togo en Zuid-Soedan.

[17] Deze evaluatie neemt het in de periode 2005-2011 bestaande Nederlandse beleid als uitgangspunt, niet de uitgangspunten en voornemens van de *New Deal* omdat de uitwerking daarvan eerst op langere termijn zichtbaar zal worden.

3.2 Wetenschappelijk debat over fragiele staten en staatsvorming

De laatste twee decennia was sprake van een wetenschappelijk debat over fragiele staten en staatsvorming, dat in meer of mindere mate heeft doorgeklonken in de vorming van het internationale beleid ten aanzien van het fragiliteitsvraagstuk. Onderstaand volgt een weergave van de voornaamste elementen in dit debat.[18]

De wetenschappelijke discussie over fragiele staten werd in 1992 door Helman en Ratner gestart.[19] Fragiele staten werden, en worden gezien, als een van de meest prangende veiligheidsdreigingen. De relevantie van de discussie over hoe om te gaan met staatsfragiliteit werd onderstreept na de aanslagen van 9/11 hoewel er geen direct causaal verband is tussen deze aanslagen en fragiele staten.[20] Uit debatten over de fragiele statenproblematiek en staatsopbouwprocessen kan een viertal centrale uitgangspunten of aannames worden gedestilleerd: de conceptualisering van een stabiele staat zelf, het maakbaarheidsideaal bij het realiseren van een dergelijke staat, de stabiliteit van democratie en het belang van een inclusieve compromisvrede. Voor geen van deze uitgangspunten bestaat echter overtuigend wetenschappelijk bewijs en de discussie wordt door verschillende deelnemers (waaronder Nederland) op een genuanceerde wijze gevoerd.

Het idee van de stabiele staat

Als eerste impliceert het concept fragiele staat dat er zoiets bestaat als een stabiele staat, zijn tegenhanger. Naar die laatste vorm zou moeten worden gestreefd als voorbeeld of ideaal. Een stabiele staat in het discours verwijst veelal naar een Westerse democratische staat met een scheiding der machten en een kapitalistische economie. Dit staatsideaal is een rationeel-legalistische staat volgens de ideeën van Max Weber; een organisatie met controle over een geweldsmonopolie en een specifiek gedefinieerd territorium. Deze vorm van 'staat' is echter de uitkomst van een specifiek historisch proces dat volgens de meeste wetenschappelijke inzichten niet als zodanig is over te dragen naar andere delen van de wereld.

18 Hierbij werd vooral gebruik gemaakt van een op verzoek van IOB door professor Isabelle Duyvesteyn opgestelde notitie over de wetenschappelijke discussie over staatsvorming en fragiele staten. Duyvesteyn, I.G.B.M., *Fragiele statenbeleid*, Bijdrage wetenschappelijke discussie (mimeo), 2013.

19 Helman, G. & Ratner, S., 'Saving Failed States', *In: Foreign Policy*, jaargang 89, 1992, pp. 3-20. Fragiele staten verwijzen naar een mate van staatsfalen dat over het algemeen als een continuüm wordt gezien van *weak/fragile*, *failing* naar *failed*.

20 De aanslagen werden voor een groot deel voorbereid in Hamburg. Het onderdak dat Al Qaida genoot in Afghanistan was onder het door de Taliban bestuurde autoritaire regime. Ook in de fragiele staat Somalië is er geen bewijs voor een *terrorist black hole* en piraterij is voornamelijk een probleem in het zich tot autonoom gebied uitgeroepen Puntland.

Staatsvormingstheorie, die in grote mate gebaseerd is op de Westerse route naar staatsvorming sinds de vroegmoderne tijd, heeft grofweg vier belangrijke factoren opgeleverd die de totstandkoming van een stabiele staat kunnen verklaren:

- Militaire dwang. Volgens Tilly kan oorlogvoering als een belangrijke katalysator voor staatsvorming worden gezien.[21] Zijn uitspraak '*war made the state and the state made war*' duidt op de noodzaak van organisatie voor oorlogvoering en de centrifugale kracht van oorlog op de vorming van stabiele politieke eenheden.
- Economische factoren. Het werk van onder andere Mann toont aan dat de eerste fase van de ontwikkeling van een kapitalistische markteconomie hand in hand ging met staatsvorming.[22] Economische activiteit kan zich alleen ontplooien als er een stabiele orde aanwezig is die continuïteit garandeert waardoor investering interessant wordt.
- Institutievorming. Het dienen van de belangen van een sociale gemeenschap in de vorm van het creëren van instituties vormt een belangrijke route naar staatsvorming.[23]
- Ideeën en cultuur. Voordat staatsvorming tot stand kan komen moet er een idee zijn van de staat en moet deze geaccepteerd worden als een juiste ordening van sociale relaties. Hierbij speelt cultuur een grote rol.[24]

Deze oorspronkelijke staatsvormingsideeën zijn ook terug te vinden in het debat over (internationale) interventies ter ondersteuning van staatsvorming. De '*Security First*' these, verwoord door Etzioni, gaat ervan uit dat iedere staat als eerste prioriteit zou moeten hebben het vestigen van een geweldsmonopolie.[25] Veel (internationale) interventiemachten richten zich op het geweldsmonopolie. Volgens Tilly is het echter de vraag of hiermee de 'opkrabbelende staat' niet van het belangrijkste instrument wordt beroofd om legitimiteit te verwerven.[26] De economische ontwikkelingsschool stelt dat de markt zijn werk moet doen en economische prikkels moeten worden gestimuleerd om staatopbouw te verwezenlijken. Er is een bewezen correlatie tussen de ontwikkeling van een middenklasse en het op gang komen van democratisering. Wordt echter niet het risico gelopen 'cliëntelisme' te ondersteunen door in te zetten op van bovenaf gestimuleerde economische ontwikkeling? In recente discussies over staatsvorming is de institutionaliseringsschool dominant.[27] Er is inderdaad een correlatie tussen staatscapaciteit en een verminderde kans op nieuw geweld. Is er niet meer nodig dan instituties om een stabiele staat te creëren? Instituties moeten ergens vandaan komen en gezien worden als legitiem. De *Rule of*

[21] Tilly, C., *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford: Blackwell, 1990.
[22] Mann, M., *The Sources of Social Power. Volume I and II*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
[23] Flora, P., Kuhnle, S. & Urwin, D. (red), *State Formation, Nation Building and Mass Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
[24] Carroll, P., *Science, Culture and Modern State Formation*, Berkeley: University of California Press, 2006.
[25] Etzioni, A., *Security First* New Haven, Conn.: Yale University Press, 2007.
[26] Lake, D., *Building Legitimate States After Civil Wars: Order, Authority, and International Trusteeship*, ongepubliceerd manuscript, 17 april 2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1004425.
[27] Paris, R., *At War's End; Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Zie ook zijn repliek aan zijn criticasters: Paris, R., 'Saving Liberal Peace', *In: Review of International Studies*, jaargang 36, 2010, pp. 337-365.

Law-school, onder andere vertegenwoordigd door Voorhoeve, is van mening dat een functionerend rechtssysteem (rechtsstaat) een voorwaarde is voor een stabiele staat.[28] Recht heeft zelf echter geen inherente legitimiteit; een rechtsstaat vormt een consequentie van een legitieme politieke orde maar geen oorzaak.

De OECD/DAC *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* vermeldt staatsopbouw als een centrale doelstelling voor de inzet van de internationale gemeenschap.[29] Het concept 'staatsopbouw in fragiele situaties' wordt beschouwd als een endogeen politiek proces, waarbij de transformatie van de relaties tussen staat en samenleving centraal staan. Deze transformatie dient vorm te krijgen via politieke afspraken en het politieke proces waarmee staat en samenleving met elkaar zijn verbonden; vergroting van de capaciteit en ontvankelijkheid van de overheid om hoofdtaken uit te voeren; een maatschappelijk proces waarmee burgers hun verwachtingen over wat de staat behoort te doen kenbaar kunnen maken. De legitimiteit van de staat wordt centraal gesteld. Daarom is een goed begrip van deze legitimiteit essentieel voor het ondersteunen van processen van staatsopbouw. Staatsopbouw is dus bij uitstek een endogeen proces, waarop internationale actoren een positieve (of negatieve) invloed kunnen uitoefenen. Bescheidenheid en realisme over deze invloed van de internationale gemeenschap is geboden. Ghani en Lockhart pleiten voor een sterke, legitieme overheid met een goed sociaal contract met de burgers en een robuust contract met de internationale gemeenschap waar het gaat om hulpverlening.[30]

Het maakbaarheidsideaal

Een tweede uitgangspunt in de fragiele statendiscussie is het idee dat staten van boven af gecreëerd kunnen worden. Hoewel de hierboven genoemde staatsvormingsexperts een heftig debat hebben gevoerd over de verklarende factoren voor staatsvorming, zijn ze het erover eens dat (historisch) een belangrijke rol is weggelegd voor legitimiteitsvorming van onderaf in samenlevingen in plaats van een *top-down* (door externe krachten) geïnitieerd proces. Heersers (koningen, krijgsheren en militieleiders) die door het initiëren van endogene processen er in slagen om een '*public good*' als veiligheid te garanderen worden beloond met legitimiteit. Legitimiteit zorgt ervoor dat autoriteit gevestigd kan worden, een noodzakelijke voorwaarde voor een politieke orde, die een vermindering van de rol van dwang betekent. Dwang wordt gezien als een kostbare vorm van machtsuitoefening omdat er een dwangapparaat voor in het leven moet worden gehouden, een zwaardmacht.

Autoriteit is een meer effectieve en goedkopere methode om gezag uit te oefenen. Hiermee komt een zichzelf ondersteunend proces op gang, waarbij de effectieve gezagsuitoefening

[28] Voorhoeve, J., *From War to the Rule of Law; Peacebuilding after Violent Conflict*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

[29] OECD, *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, 2007.

[30] Ghani, A. & Lockhart, C., *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, New York: Oxford University Press, 2008; OECD, *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, 2007.

vervolgens het gezag verstevigt. Er is geen indicatie dat bemoeienis van buitenaf noodzakelijk is, of zelfs gewenst is, om een dergelijk proces op gang te brengen en te houden.[31]

Het meer recente debat over staatsvorming richt zich specifiek op de rol van buitenstaanders in het verminderen van fragiliteit. In dit debat zijn ruwweg drie posities te ontwaren.

Ten eerste, de neoliberale school die duidelijk een rol weggelegd ziet voor interventie. Deze stellingname wordt wel het '*Liberal Peace*' paradigma genoemd. Er zou een gestandaardiseerd recept zijn voor het vormen van een duurzame politieke orde op basis van het traject van Westerse staten. Het bevorderen van staatsvorming door middel van instituties, de *rule of law* en economische liberalisering is de route naar stabiliteit.[32] Het idee is dat met een *comprehensive approach* of een geïntegreerde (3D) benadering[33] aan alle facetten van staatsvorming tegelijkertijd gewerkt kan worden. Harde bewijzen voor de effectiviteit van dit recept ontbreken. Door experts is erop gewezen dat de situatie in fragiele staten wezenlijk anders is dan in Europa in de vroegmoderne tijd. De machtsverhoudingen in het internationale systeem zijn veranderd, evenals de rol van staatssoevereiniteit en het bestaan van grenzen, het type oorlog en oorlogvoering en de geglobaliseerde economie.[34] Deze factoren zorgen ervoor dat een toepassing van het Westerse recept eigenlijk niet mogelijk zou zijn.[35]

Ten tweede is er, op basis van deze kritiek, een school opgekomen die aandacht vraagt voor lokale capaciteiten om tot staatsvorming te komen.[36] Deze lokale capaciteiten waren door de neoliberale school niet erkend, onder andere vanwege de veronderstelling dat (juist) de lokale dynamiek verantwoordelijk was voor de problemen waarin deze staten zich bevonden. Lokale capaciteiten werden gezien als weinig transparant en in fundamentele tegenspraak met 'verlichte' ontwikkelingsidealen. Er is echter een geleidelijke erkenning dat wat deze lokale initiatieven in hoge mate bezitten, en waaraan het bij (internationale) interventieactiviteiten nogal eens ontbreekt, lokale legitimiteit is.

[31] De internationale gemeenschap en actoren in fragiele staten zelf kunnen echter van mening zijn dat deze landen een dergelijk proces niet zelf kunnen starten en volbrengen en dat een vorm van buitenlandse inmenging nodig is. In geval van humanitaire crises raakt dit ethische vraagstukken. In het geval van veiligheidsdreiging raakt dit geopolitieke belangen.

[32] Paris, R., *At War's End*, 2004; Richmond, O., 'The Problem of Peace; Understanding the 'Liberal Peace'', *In: Conflict, Security and Development*, jaargang 6, 3/2006, pp. 291-314.

[33] 3D: *defence, diplomacy and development*.

[34] Zie discussie in: Verkoren, W. & Kamphuis, B., 'State-building in a Rentier State: How Development Policies Fail to Promote Democracy in Afghanistan', *In: Development and Change*, jaargang 44, 3/2013, pp. 501-526.

[35] In de praktijk kan de '*comprehesive approach*' zowel de versterking van capaciteit en legitimiteit van instituties, de '*voice*' van lokale groeperingen in het politieke proces en het steunen van de 'waakhond-functie' van maatschappelijk middenveldorganisaties omvatten.

[36] Mac Ginty, R., 'Indigenous Peace-making Versus the Liberal Peace', *In: Cooperation and Conflict*, jaargang 43, 2/2008, pp. 139-163.

Ten derde betreft de meest recente ontwikkeling in het debat de aandacht voor wat wordt genoemd 'hybride staatsvorming'. De situatie waarin neoliberale staatsvormingsactiviteiten lokale praktijken erkennen en daarvan gebruikmaken. Hierbij ontstaat een mix van beide benaderingen.[37] Hybriditeit is vooral te vinden in het ontstaan van een politieke orde met de uiterlijke kenmerken van een democratie door middel van democratische verkiezingen, met achter de schermen sterke patrimoniale en neopatrimoniale kenmerken.[38] In een cynische analyse stelt Chabal: '*"democratization", like structural adjustment before it, has been "tamed" by the political elites, who have managed to utilize the resources it provides in order to further consolidate clientelism*'.[39]

Het functioneren van patrimoniale politieke systemen wordt echter zelden als uitgangspunt genomen voor ontwikkelingsmodellen terwijl deze het belangrijkste alternatief zijn voor het organiseren van politieke systemen in de niet-Westerse wereld. Deze discussie speelt vooral onder antropologen, maar heeft sporadisch zijn weg gevonden naar beleidsdebatten. Het is heel gemakkelijk om over corruptie te praten en veel moeilijker om te begrijpen dat gunsten en diensten deel uitmaken van een vaak precaire politieke orde die op heel wat plaatsen vreedzaam functioneert.[40] De benadering van het patrimonialisme kan helpen bij het doordenken van de problemen van fragiliteit. Het vroegmoderne Europese leenheer- en vazallensysteem kwam tot een einde na de Franse Revolutie, een omwenteling van machtsrelaties op basis van veranderende ideologische inzichten en emancipatie. Het is moeilijk voor te stellen dat een dergelijk recept ook voor de zich nu ontwikkelende

[37] Chandler, D., *Empire by Denial; The Politics of State-building*, London: Pluto Press, 2006; Wallis, J., 'A Liberal-Local Hybrid Peace Project in Action? The Increasing Engagement Between the Local and Liberal in Timor-Leste', *In: Review of International Studies*, jaargang 38, 4/2012, pp. 735-761; Boege, V.M., Brown, A. & Clements, K., 'Hybrid Political Orders, Not Fragile States', *In: Peace Review*, jaargang 21, 1/2009, pp. 13-31.

[38] Patrimonialisme is een politiek hiërarchisch systeem waarbij cliënten een relatie van wederkerigheid en afhankelijkheid aangaan met een beschermheer of patroon. De persoonlijke autoriteit van de heerser is hierbij een belangrijk kenmerk. Het begrip is verbonden met patronage, maar voert verder dan dat. Waar patronage zich beperkt tot de relatie tussen patroon en cliënt, betreft patrimonialisme het abstractere socio-politieke systeem in zijn geheel. In het klassieke patrimonialisme, dat onder meer voorkwam in het feodale Europa, werden lenen gegund aan bevoorrechte onderdanen, waarbij persoonlijke loyaliteit een grote rol speelde. Patrimoniale ambten kwamen meer voort uit de persoonlijke relatie met de heerser dan uit een objectieve noodzaak om een bureaucratische taak te vervullen. In een patrimoniale staat is de overheid een verlengstuk van de heerser en is de nabijheid tot deze belangrijker dan de formele rang, individuele merites. Modernere vormen worden vaak neopatrimonialisme genoemd, waarbij gebruikt wordt gemaakt van een bureaucratie om het patrimoniale systeem te laten functioneren.

[39] Chabal, P. 'The Quest for Good Government and Development in Africa; Is NEPAD the Answer?', *In: International Affairs*, jaargang 78, 3/2002, pp. 447-262.

[40] Chabal, P. & Daloz, J.P., *Africa Works*, Oxford: James Currey, 1998.

patrimoniale systemen relevant is. Een alternatief is wat Verkoren en Kamphuis '*developmental patrimonialism*' noemen.[41]

Wat betreft het maakbaarheidsideaal merkt de Adviesraad Internationale Vraagstukken op dat bescheidenheid en nuchterheid de boventoon moeten voeren over, op zichzelf lovenswaardige, maar weinig realistische ambities waaronder een snelle democratisering van fragiele staten. Het gaat daarbij niet om een 'grand design'.[42]

Democratie

Een derde uitgangspunt in de fragiele statendiscussie is de superioriteit van democratie als ordeningsprincipe van politieke systemen. Het idee van de democratie als kracht voor pacificatie komt van Immanuel Kant en zijn gezaghebbende uiteenzetting over 'De eeuwige vrede'. Het is inderdaad zo dat democratische staten weinig geneigd zijn met elkaar oorlog te voeren. Dit is wel de enige wetmatigheid in de internationale betrekkingen genoemd.[43]

In het licht van contemporaine conflictpatronen is dit inzicht echter ook weinig relevant. Interstatelijk conflict komt bijna niet voor, burgeroorlogen des te meer. Democratische regimes voeren burgeroorlogen (bijvoorbeeld Groot Brittannië en Noord-Ierland) en interveniëren volop in andere staten, waar burgeroorlogen voorkomen.[44] Belangrijker nog is de bevinding dat regimes in een transitie van een autoritaire staat naar meer openheid en democratie in hoge mate betrokken zijn bij zowel intern als extern conflict. Dit inzicht bestaat sinds het midden van de jaren negentig. Mansfield en Snyder concludeerden dat: '*In this transitional phase of democratization, countries become more aggressive and war-prone, not less, and they do fight wars with democratic states*'.[45]

41 Verkoren & Kamphuis, 'State-building in a Rentier State', 2013; In *Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa*, working paper no. 9, 2010, stellen Kelsal, T. et al. dat er geen uitgewerkte theorie bestaat inzake *developmental patrimonialism*. Zij stellen echter dat: '*state-builders and policy makers should be open to institutional relationships other than those conventionally associated with good governance and a sound business climate, when looking to foster poverty-reducing economic growth*' (p. 3).

42 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, AIV-advies no. 64, 2009.

43 Levy, J., 'Domestic Politics and War', *In: Journal of Interdisciplinary History*, jaargang 18, 4/1988, pp. 653-673.

44 Kegley, C. W. & Hermann, M., 'How Democracies Use Intervention; A Neglected Dimension in the Studies of the Democratic Peace', *In: Journal of Peace Research*, jaargang 33, 3/1996, pp. 309-322; Krain, M. & Edson Myers, M., 'Democracy and Civil War; A Note on the Democratic Peace Proposition', *In: International Interactions*, jaargang 23, 1/1997; Tures, J. A., 'Addressing Concerns About Applying the Democratic Peace Arguments to Interventions', *In: Journal of Peace Research*, jaargang 38, 2/2001, pp. 247-249.

45 Mansfield, E. & Snyder, J., 'Democratization and the Danger of War', *In: International Security*, jaargang 20, 1/1995, pp. 5-38, p. 5; Mansfield, E. & Snyder, J., *Electing to Fight; Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005; Goldsmith, A. A., 'Making the World Safe for Partial Democracy? Questioning the Premises of Democracy Promotion', *In: International Security*, jaargang 33, 2/2008, pp. 120-147. Dit heeft ondertussen de benaming '*murder in the middle*' hypothese gekregen en zou wellicht wat huivering moeten creëren voor de democratiseringsagenda in bijvoorbeeld het Midden Oosten en wat de Arabische Lente wordt genoemd.

De Compromisvrede

Ten vierde bestaat er een uitgangspunt dat om fragiliteit te verminderen, een compromisvrede waarbij zoveel mogelijk machthebbers in een staat betrokken zijn de beste oplossing is. Deze benadering gaat ervan uit dat conflict- en post-conflictfases eenduidig van elkaar gescheiden kunnen worden. Onderzoek laat echter zien dat in conflictgebieden een dergelijk onderscheid zelden of nooit gemaakt kan worden; er kan alleen gesproken worden van een mate van transitie. De meeste conflicten eindigen, in tegenstelling tot een lange historische trend van militaire overwinningen, in een onduidelijk uitkomst.[46] Sinds het midden van de jaren negentig is bekend dat compromisvredes in hoge mate instabiel zijn. In meer dan helft van alle gevallen laait een conflict binnen vijf jaar weer op.[47] Ook het inherente vooroordeel tegen rebellengroeperingen draagt bij aan ongunstige uitkomsten. Rebellengroeperingen worden vaak gezien als een oorzaak van veel burgeroorlogen, terwijl de oorzaken vaak zeer complex en in hoge mate contextafhankelijk zijn. Een gebrek aan alternatieven als het aankomt op machtswisseling in patrimoniale systemen laat vaak rebellie of opstand als enige mogelijkheid over om een patrimoniale heerser, die op een te smalle machtsbasis opereert, uit het zadel te krijgen. Toft geeft aan dat overwinningen van rebellenbewegingen juist grotere kansen bieden op duurzame vrede, en een levensvatbare democratie en economische ontwikkeling opleveren.[48]

Samenvattend zijn staatsfragiliteit en burgeroorlog uitingen van een onvoltooid staatsvormingsproces. Op dit moment ontbreekt het aan een empirisch gefundeerde theorie of, en hoe, een dergelijk staatsvormingsproces van buitenaf kan worden gestimuleerd. Duidelijk is wel dat stabiliteit een kwestie is van perceptie en er vaker sprake is van een mate van werkbare stabiliteit, dat de maakbaarheidsthese eerder een ideaal is dan een gefundeerd uitgangspunt voor beleid, dat democratische transities met veel problemen gepaard gaan en dat het de moeite waard is om na te denken over alternatieven voor compromisvrede en vormen van interventie in fragiele staten.[49]

46 Zie o.a. Human Security Report Project, *Human Security Report 2012: Sexual Violence, Education, and War: Beyond the Mainstream Narrative*, Vancouver: Human Security Press, 2012.

47 Licklider, R., 'The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993', *In: The American Political Science Review*, jaargang 89, 3/1995, pp. 681-690; Toft, M., *Peace Through Security: Making Negotiated Settlements Stick*, Working Paper 23, Research Group in International Security, 2006; Collier, P., Hoeffler, A. & Soderbom, M., *Post Conflict Risks*, Paper Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, 2006, p. 5.

48 Toft, M., 'Ending Civil Wars; A Case for Rebel Victory?' *In: International Security*, jaargang 34, 2010/4, pp. 7-36.

49 Alternatieven voor het omgaan met staatsfragiliteit zouden kunnen zijn de route van een bepaalde vorm van '*developmental patrimonialism*' (namelijk niet leidend tot het ontstaan van een dictatoriaal regime gekarakteriseerd door een één-partijsysteem, politieke repressie, corruptie en schending van mensenrechten en publieke vrijheden), stimulering van economische ontwikkeling, versterking van het maatschappelijk middenveld omdat daar de causale relaties met democratisering robuuster zijn, en aandacht voor lokale conflictoplossinginitiatieven. Zie onder meer: Kelsal, T. et al., *Developmental patrimonialism?*, pp. 26-27.

3.3 Beleidsontwikkeling

3.3.1 Algemeen

In de periode 2005-2011 brachten opeenvolgende kabinetten diverse notities en brieven uit betreffende het door Nederland te voeren beleid ten aanzien van landen in een conflict of post-conflictsituatie. Hierbij werd in belangrijke mate voortgebouwd op beleid in de periode 1999-2004.[50]

Belangrijke thema's in opeenvolgende beleidsdocumenten zijn wederopbouw, fragiele staten en regionale en internationale veiligheid. Het verbindend element in de diverse beleidsnotities is de wijze waarop Nederland zich wil inzetten in landen in instabiele regio's en fragiele staten om vredesopbouw en conflictvermindering te bevorderen, namelijk een benadering van de problematiek via een geïntegreerde aanpak. Zoals onderstaand wordt verduidelijkt, kent het Nederlandse beleid een grote mate van inhoudelijke continuïteit qua primaire doelstellingen. Wel zijn bij de uitwerking van het beleid gaandeweg invalshoeken en aandachtspunten gepreciseerd en ontstonden nieuwe accenten, waaronder meer nadruk op legitimiteit en inclusieve politieke processen, het belang van endogene processen, de rol die aan het bedrijfsleven wordt toegekend en de aandacht voor specifieke thema's, zoals gender. Voorts is, waar het gaat om de invloed van externe steun, sprake van toenemend realisme en grotere bescheidenheid. Op het operationele vlak komt de continuïteit tot uiting in het feit dat de hulp zoveel mogelijk via het multilaterale kanaal dient te worden verleend.

3.3.2 Notitie Wederopbouw na gewapend conflict

Volgens de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005), uitgebracht door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, vergt succesvolle wederopbouw

[50] Zie onder meer: Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *'Afrika Notitie'*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999; Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Nederlands beleid ten aanzien Grote Merenregio in Afrika'*, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Wederopbouw na conflict'*, TK 28 000 V, nr. 60, 24 april 2002; Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Laatste stand van zaken met betrekking tot de humanitaire situatie, en dreigende hongersnood, in de Hoorn van Afrika*, TK 22 831, nr. 43, 2 december 2002; Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief inzake het beleidskader civiel-militaire samenwerking (CIMIC)*, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003; Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten'*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Aan Elkaar Verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003; Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Ondernemen in conflictgebieden'*, TK 29 439, nr. 1, 17 februari 2004.

na conflict een meerdimensionale en geïntegreerde aanpak van diverse aspecten.[51] Genoemd worden de consolidering van vrede en veiligheid, de rehabilitatie en versterking van openbaar bestuur, en de noodzaak voor sociaaleconomische ontwikkeling.[52] Gewezen wordt op het feit dat vrede- en veiligheidsbevorderende activiteiten en steun gericht op wederopbouw en ontwikkeling in brede zin complementair zijn. Waar aan de orde, dient afstemming plaats te vinden tussen militaire en civiele interventies.[53]

De nota kent vier belangrijke insteken:

- De dimensie veiligheid en stabiliteit omvat de consolidering van vrede en veiligheid door middel van een breed gedragen politiek akkoord, de aanwezigheid van een internationale vredesmacht, een demobilisatie- en re-integratieprogramma van (voormalig) strijders, de opbouw van een functionerende krijgsmacht en andere veiligheidsorganisaties, terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, en '*transitional justice*'.[54]
- De capaciteit van het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties dient (weer) te worden opgebouwd om te komen tot democratisch functionerende overheden en openbare instanties als politie en justitie. Bij het verlenen van steun aan de opbouw op bestuurlijk gebied is het van belang gebruik te maken van bestaande lokale structuren en lokaal leiderschap. Dit bevordert *ownership*. Risico's op misbruik van de verleende hulp en corruptie dienen zoveel mogelijk te worden verkleind.
- Sociaaleconomische ontwikkeling betreft het herstel en de levering van basisvoorzieningen, het weer op gang brengen van de economie, herstel van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van een functionerende financiële sector. Een en ander dient te geschieden door het scheppen van een formele en procedurele basis ('*enabling environment*') voor de economie en de ontwikkeling van de private sector. Het

[51] De nota stelt: 'Duurzame wederopbouw vereist een aanpak die de verschillende beleidsinstrumenten integreert (politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair). De operationalisering van een geïntegreerd beleid vereist een specifieke beleidsmatige, organisatorische en financiële vormgeving op zowel nationaal als internationaal niveau. Belangrijke internationale spelers in dit verband zijn het VN-systeem, de Wereldbank en het IMF, de EU en regionale organisaties. Op nationaal niveau betekent een geïntegreerde aanpak vooral samenwerking en afstemming van beleid tussen de meest betrokken departementen, te weten Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken. De inzet van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld maakt hier onderdeel van uit.' (Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken, *Notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict'*, TK 30 075, nr. 1, 22 maart 2005, p. 7).

[52] Wederopbouw wordt gedefinieerd als 'de fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict' (*Wederopbouw na gewapend conflict*, 22 maart 2005, p. 14).

[53] Een aantal van de uitgangspunten van het Nederlandse wederopbouwbeleid werd eerder beschreven in de notitie *Wederopbouw na conflict* (24 april 2002), te weten de versterking van het openbaar bestuur en maatschappelijk middenveld, herstel van de economie en ondersteuning van basisvoorzieningen. Inspanningen op militair, politiek of bilateraal economisch terrein ten behoeve van wederopbouwprocessen vielen echter buiten het bestek van deze notitie.

[54] Transitionele rechtvaardigheid bestaat uit gerechtelijke en niet-gerechtelijke mechanismen inclusief vervolging, schadeloosstelling, waarheidsvinding, institutionele hervorming of een combinatie daarvan. De combinatie dient in overeenstemming te zijn met internationale rechtsstandaarden en verantwoordelijkheden.

nationale en internationale bedrijfsleven wordt een belangrijke plaats toegedicht in het proces van sociaaleconomische ontwikkeling. De Nederlandse overheid zal zich inzetten om ook het Nederlandse bedrijfsleven actief deel te laten nemen in wederopbouwprocessen.
- Duurzame wederopbouw vereist een aanpak die de verschillende beleidsinstrumenten integreert (politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair). Het geïntegreerde karakter van de beleidsuitvoering dient vorm te krijgen in een gezamenlijke strategie met de VN, de internationale financiële instellingen en regionale organisaties, andere bilaterale donoren en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Deze actoren dienen interventies te ondersteunen die zijn afgestemd met lokale autoriteiten en gezamenlijke financieringsmechanismen toe te passen.[55] Waar relevant (bevordering van vrede en veiligheid), moet in wederopbouwstrategieën een plaats worden ingeruimd voor militaire activiteiten.

Gewezen wordt op het belang van een regionale aanpak gekenmerkt door afstemming met omringende landen en regionale organisaties om 'olievlekwerking' van nationale conflicten tegen te gaan. Steun voor snelle sociaaleconomische wederopbouw is vereist – het zichtbaar maken van vredesdividend. Transitie uit situaties van fragiliteit kent geen '*quick fixes*' maar vergt langdurige inspanning en steun.

Kortom, nodig is een coherent beleid dat via adequate consultatie en coördinatie met andere (internationale) partners wordt vormgegeven en uitgevoerd. Coördinatie in Nederland vergt intensivering van de bestaande interdepartementale samenwerking.

Geografisch richt het beleid zich op wederopbouw in drie prioritaire regio's (de Grote Merenregio in centraal Afrika, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan) en één land (Afghanistan). Binnen de genoemde regio's kan een klein aantal landen rekenen op langdurige en gediversifieerde steun voor alle dimensies van het wederopbouwproces: veiligheid en stabiliteit, bestuur, en sociaaleconomische ontwikkeling.[56] De inzet in de individuele landen dient te zijn ingebed in een nationale strategie, die moet aansluiten bij wat Nederland voorstaat op internationaal niveau.

3.3.3 Notitie Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

De door minister Koenders in 2007 uitgebrachte nota *Een zaak van iedereen* schetst het OS-beleid van het vierde kabinet Balkenende. Naast intensivering van de aandacht voor vrouwen, oneerlijke verdeling en groei, milieu, energie en klimaatverandering wordt

[55] Met het oog op vergroting van de effectiviteit en om de zwakke ontvangststructuren in de landen zo min mogelijk te belasten wordt voorkeur gegeven aan coördinatie en financiering in multilateraal verband en het vermijden van proliferatie van opzichzelfstaande projecten en de daaruit voortvloeiende gefragmenteerde inzet van financiële middelen. Daarmee bleven de uitgangspunten in de notitie *Wederopbouw na conflict* (24 april 2002) van kracht.

[56] Voorzien werd dat Soedan op termijn ook in aanmerking zou komen voor wederopbouwhulp.

specifiek ingezet op steun aan fragiele staten.[57] De nota stelt, dat ofschoon sprake is van afname van conflicten tussen staten, miljoenen mensen het slachtoffer zijn van intra-statelijke conflicten. In fragiele staten, die zich kenmerken door politieke instabiliteit en een niet of nauwelijks functionerende overheid, is de achterstand in de realisatie van de MDG's het grootst. Vaak vallen deze landen na een periode van relatieve vooruitgang weer terug als gevolg van diverse en complexe oorzaken waaronder machtsmisbruik en politieke manipulatie door elites, religieuze of etnische spanningen, corruptie, en geweld door leger, politie of rivaliserende bevolkingsgroepen. Het resultaat is het ontbreken van basisvoorwaarden voor ontwikkeling en investering met desastreuze sociaaleconomische gevolgen. Conflicten leiden onvermijdelijk tot schending van burgerlijke vrijheden, vrijheid van meningsuiting en overige mensenrechten. Fragiele staten vormen een bedreiging voor de internationale stabiliteit en welvaart. Als gevolg van de globalisering hebben terrorisme, vluchtelingenstromen, migratiebewegingen en (drugs)criminaliteit hun weerslag op verafgelegen landen, inclusief Nederland.

De omschrijving van de fragiele statenproblematiek komt *grosso modo* overeen met een latere door de OESO gehanteerde definitie, die ook de multi-dimensionaliteit van fragiliteit benadrukt (zie box 3.1). Volgens deze internationaal omarmde definitie was in 2012 sprake van 47 fragiele staten.[58]

Box 3.1 OESO-definitie van fragiliteit

A fragile region or state has weak capacity to carry out basic governance functions, and lacks the ability to develop mutually constructive relations with society. Fragile states are also more vulnerable to internal and external shocks such as economic crises or natural disasters. More resilient states exhibit the capacity and legitimacy of governing a population and its territory. They can manage and adapt to changing social needs and expectations, shifts in elite and other political agreements, and growing institutional complexity. Fragility and resilience should be seen as shifting points along a spectrum.[59]

[57] De notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (22 maart 2005) definieert het concept 'fragiele staat' niet. Volgens de OESO zijn staten fragiel wanneer bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten van de bevolking te vervullen. Fragiliteit heeft diverse oorzaken, zoals etnische en religieuze spanningen, armoede, werkloosheid (vooral onder jonge mannen), uitsluiting en discriminatie van bevolkingsgroepen en ongelijke verdeling van welvaart. Politieke conflicten, onderling geweld, machtsmisbruik en de aanwezigheid van gewapende milities kunnen ook sterk bijdragen aan fragiliteit. Vaak hebben diverse groepen belang bij voortdurende instabiliteit, bijvoorbeeld wanneer door wetteloosheid de illegale winning van grondstoffen en illegale drugshandel mogelijk is. In dergelijke gevallen is sprake van '*economies of war*'. Dit kan leiden tot misbruik van etnische spanningen.

[58] OECD-DAC International Network on Conflict and Fragility (INCAF), *Fragile States 2013: Resource Flows and trends in a shifting world*, 2012.

[59] OECD, 'Development: Aid to developing countries falls because of global recession', 2012, http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm.

Negen zogeheten 'profiel-2 veiligheid en ontwikkeling' landen kunnen, aldus *Een zaak van iedereen*, speciale steun krijgen: Afghanistan, Burundi, Democratische Republiek Congo, Colombia, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Gebieden en Soedan.[60] Deze landen kenmerken zich 'door een dominant veiligheidsprobleem of scherpe maatschappelijke tegenstellingen met een potentie voor conflict'.[61] Bij de keuze werd rekening gehouden met de doelstellingen van het fragiele statenbeleid, de historische betrokkenheid van Nederland met deze landen en de mate waarin de internationale gemeenschap en Nederland een verschil kunnen maken.[62]

Zoals hiervoor is aangegeven, is er een voortdurend debat in academische en beleidskringen met betrekking tot meer precieze definities, oorzaken, kenmerken en bepaling van fragiliteit en de implicaties van fragiliteit. Een recente publicatie van het *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* biedt een empirische multi-dimensionele typologie van fragiliteit op landenniveau.[63] Landen kunnen worden ingedeeld naar de aard en mate van fragiliteit op basis van meetbare kenmerken op drie dimensies van *statehood*: de autoriteit van de staat, diens capaciteit en diens legitimiteit. De onderzoekers hanteren bij hun typologie publiek beschikbare indicatoren als '*proxy*' om de mate van fragiliteit van landen te duiden. De autoriteitsdimensie geeft aan of en in hoeverre een staat het geweldsmonopolie bezit en daarmee al dan niet de inwoners kan beschermen tegen geweld van derden. De capaciteitsdimensie geeft aan of de staat al dan niet ervoor kan zorgen dat de inwoners voorzien worden van basisbehoeften. De legitimiteitsdimensie geeft aan in hoeverre de staat door de inwoners wordt beschouwd als legitiem.

Terugblikkend op de in 2007 gemaakte keuze, blijkt dat Nederland zich richt op landen die in de genoemde typologie van het *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* behoren tot de categorie fragiele staten die het slechtst scoren op alle dimensies: Afghanistan, Democratische Republic Congo, Pakistan en Soedan.[64] De overige vijf (Burundi, Colombia, Guatemala, Kosovo en de Palestijnse Gebieden) delen ook kenmerken van fragiliteit, maar scoren niet even slecht op alle drie dimensies.[65]

De operationalisering van het fragiele statenbeleid volgt in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* (2008). De nadruk ligt op: Democratische Republiek Congo, Afghanistan, Colombia, Guatemala, Grote Merenregio (Burundi), Hoorn van Afrika (Soedan),

[60] De hulp aan drie landen in de categorie 'Veiligheid en ontwikkeling', te weten Bosnië-Herzegovina, Eritrea en Sri Lanka, wordt in vier jaar uitgefaseerd.

[61] Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld'*, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007, p. 40.

[62] Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Lijst van vragen en antwoorden inzake 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008–2011' (Kamerstuk 31 787, nr. 1)*, TK 31 787, nr. 2, 18 februari 2009.

[63] Grävingholt, J., Ziaja, S. & Kreibaum, M., *State fragility: Towards a multi-dimensional empirical typology*, Discussion Paper, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 3/2012.

[64] Overigens behoren Somalië en Tsjaad ook tot deze groep.

[65] Zo is Burundi qua capaciteitsdimensie vergelijkbaar met Afghanistan, DRC, Pakistan en Soedan, maar scoort beter op autoriteit en legitimiteit.

Midden-Oosten (Palestijnse Gebieden) en Westelijke Balkan (Kosovo).[66] De brief verwijst onder meer naar de publicaties van Collier en Ghani & Lockhart alsmede de *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*.[67] Ook worden de argumenten om sterk in te zetten in fragiele staten herhaald.[68] De geïntegreerde benadering wordt gecontinueerd. Civiele operaties staan centraal met inzet van militaire middelen waar dat strikt vereist is. Wederom heeft multilaterale samenwerking de voorkeur met bilaterale steun als aanvulling. Conflictpreventie via diplomatieke en politieke actie dient samen met internationale gelijkgezinde actoren gerealiseerd te worden onder coördinatie van de VN.

Nederland zal de eigen (beleids)capaciteit versterken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken creëert een flexibel inzetbare eenheid voor de operationalisering en ondersteuning van het beleid voor fragiele staten – de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV). Voorts moet sprake zijn van grondige analyses van conflicten en hun achtergronden (*conflict analysis*); een kritische dialoog met de overheid van fragiele landen; inzet van deskundigheid in de sector veiligheid (*security sector reform – SSR*); inzet op sociaaleconomische ontwikkeling; en het flexibiliseren van de organisatie van de Nederlandse internationale samenwerking om goed te kunnen inspelen op de eisen die inzet in fragiele staten met zich meebrengt. Er wordt voortgebouwd op de samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken op het gebied van vrede en veiligheid; bezien wordt hoe samen met andere ministeries een geïntegreerde benadering tot stand kan komen.

Conform de Verklaring van Parijs (2005) benadrukt de nota de zelfbeschikking van de partnerlanden om stabiliteit en wederopbouw te realiseren: het hulpbeleid moet geënt zijn op de vraag van nationale en lokale belanghebbenden (*ownership*). Er wordt voor gepleit om de donor en de ontvanger verantwoordelijk te maken voor de resultaten (*mutual accountability*).

Andermaal staat langdurige steun centraal. Nieuw is de nadruk op ontwikkeling van de private sector in fragiele staten om een positieve bijdrage te leveren aan staatsopbouw. Gewezen wordt op het belang tot verminderen van de oneerlijke verdeling van grondstoffen en kapitaal – vaak een oorzaak van conflict. De steun aan de private sector zou moeten lopen via het Nederlandse bedrijfsleven.

66 Hiermee is sprake van enige uitbreiding van de in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (22 maart 2005) genoemde gebieden en landen.

67 Collier, P., *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, New York: Oxford University Press, 2007; Ghani, A. & Lockhart, C., *Fixing Failed States*, 2008; OECD, *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, 2007.

68 De landen lopen ver achter bij het behalen van de MDG's, mensenrechtenschendingen komen geregeld voor en er heerst schrijnende armoede onder een groot deel van de bevolking. De situatie in fragiele staten bedreigt de internationale stabiliteit in ruime zin en de brief stelt expliciet 'Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden. Het belang van onze [Nederlandse] veiligheid is daarbij expliciet aan de orde.' Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011'*, TK 31 787, nr. 1, 7 november 2008, p. 3.

De nota kent de volgende aandachtsgebieden:

- Na beëindiging van gewapend conflict door internationale crisisbeheersingsoperaties via militaire missies ter bevordering van stabiliteit en herstel van de rechtsorde (*security first*), moet de veiligheid van burgers bevorderd worden door steun voor ontwapening, demobilisatie en re-integratie van (oud)strijders (*disarmament, demobilisation and reintegration – DDR*), hervorming van de veiligheidssector (*security sector reform – SSR*), en vermindering van het aantal wapens in de maatschappij (*armed violence reduction*).[69]
- Voorts dient steun te worden verleend aan het opbouwen van een legitieme overheid met voldoende capaciteit. Opbouw van de overheidscapaciteit is nodig zodat de kernfuncties van de staat worden uitgevoerd en de rechtsstaat functioneert. Het bevorderen van een legitieme overheid dient vorm te krijgen door het steunen van een open politiek proces, waarin op een vreedzame manier conflicten in de samenleving kunnen worden beslecht.[70] Ook is sprake van het ondersteunen van conflictpreventie en *transitional justice.*
- Tot slot is het creëren van vredesdividend door steun aan sociaaleconomische wederopbouw van belang om de bevolking de voordelen van vrede en stabiliteit te laten ervaren door betere levensomstandigheden en werkgelegenheid. Hiermee wordt beoogd de voedingsbodem voor conflicten weg te nemen en draagvlak voor stabiliteit te scheppen.[71] De rol en positie van vrouwen is van belang – zij dienen de effecten van stabiliteit te ervaren in hun dagelijkse leven en betrokken te worden bij het zoeken naar oplossingen voor (lokale) conflicten. Duurzame ontwikkeling vergt een sterk maatschappelijk middenveld als pleitbezorger voor het respecteren van mensenrechten en minder bedeelde sociale groepen.

Steunverlening aan fragiele staten vereist toepassing van concepten en instrumenten die passen bij de weerbarstige, complexe problemen in deze landen; leidend zijn de OESO/DAC *Principles for good international engagement in fragile states and situations*. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat externe partijen de opbouw van een fragiele staat niet kunnen bepalen. Dit zal een endogeen proces dienen te zijn. Internationale interventies zullen waar mogelijk nauw

69 Voorbeelden zijn de EUFOR-missie in Tsjaad gericht op de bescherming van vluchtelingen uit naburige landen; de EULEX missie in Kosovo gericht op de capaciteitsopbouw van het veiligheidsapparaat in dat land; de ISAF-missie in de Afghaanse provincie Uruzgan, gericht op stabilisatie en wederopbouw; en de inzet van Nederlandse fregatten voor de bescherming van de internationale koopvaardij in de Indische Oceaan tegen Somalische piraten.

70 'Wanneer er een legitieme overheid is met voldoende capaciteit, beschikken samenlevingen over het politieke vermogen en de sociale veerkracht om belangentegenstellingen zonder geweld te beslechten. Veel fragiele staten zijn echter georganiseerd in netwerken van maatschappelijke en religieuze organisaties, families, clans en bedrijven op basis van cliëntelisme of patronage. Deze netwerken zijn lang niet altijd democratisch in de Westerse zin van het woord, maar kunnen een belangrijk sociaal vangnet vormen. In een op netwerken gebaseerde samenleving kunnen grote groepen buitengesloten worden. Daarom is de opbouw van een legitieme overheid met voldoende capaciteit van belang. Nederland en de internationale gemeenschap kunnen het politieke proces tussen de staat en de burgers bevorderen en de capaciteit van de overheid versterken door dialoog en door gerichte programma's.' *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*, 7 november 2008, p. 8.

71 Opbouw van basisvoorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater en sanitaire voorzieningen heeft eerst op termijn effect, maar zichtbare investeringen in deze voorzieningen bieden positieve signalen voor de bevolking en dienen daarmee de stabiliteit.

moeten aansluiten bij de lokale prioriteiten van overheid en samenleving. Maar wanneer de capaciteit of de politieke wil van de overheid tekort schiet, is internationaal leiderschap vereist. Soms is het zelfs onontkoombaar dat de internationale gemeenschap, in het belang van de bevolking en met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, in een tijdelijk overgangsbestuur voorziet. Lokaal *ownership* staat echter voorop.

De operationele uitgangspunten komen grotendeels overeen met die uit eerdere notities:
i) geïntegreerde benadering;
ii) samenwerken met nationale en lokale partners met aandacht voor hun prioriteiten;
iii) handelen via een context-specifieke benadering en met politieke sensitiviteit;
iv) snelheid en programmatische flexibiliteit gekoppeld aan langdurige betrokkenheid;
v) multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig;
vi) aandacht voor preventie; en
vii) het nemen van verantwoorde risico's (de *benchmarks* voor deze risico's worden evenwel niet aangegeven).

3.3.4 Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking en Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking

De *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking* van Staatssecretaris Knapen (2010) toont een verschuiving in het OS-beleid van steun voor sociale naar economische ontwikkeling – 'van hulp naar investeren'.[72] De twee belangrijkste beleidsuitgangspunten zijn een toenemende oriëntatie op mondiale vraagstukken (veiligheid, migratie, klimaatverandering en financiële stabiliteit als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking) en een 'gerichte aanpak van landen-specifieke belemmeringen voor duurzame groei en zelfredzaamheid'.[73] De *Basisbrief* gaat ook kort in op het thema veiligheid en rechtsorde in fragiele staten.[74] Nederland wil meer gebruik maken van de eigen expertise bij ontwikkelingssamenwerking. Effectiviteit en een integrale benadering zijn daarbij van groot belang. Verder wordt gefocust op enkele kernthema's, omdat OS-beleid in het verleden te zeer gefragmenteerd is geraakt. De Millennium Development Goals (MDG's) blijven als anker gelden. De mogelijkheden voor deelname van het bedrijfsleven zullen vergroot worden. Ten slotte wordt een verlaging van de ODA-prestatie aangekondigd.

72 Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking'*, TK 32 500 V, nr. 15, 26 november 2010, p. 2.
73 Idem, p. 3.
74 'Het kabinet houdt deels ook vast aan thema's die nu al de kern van het Nederlandse hulpprogramma vormen. Een thema dat zowel vanuit de mondiale agenda als de MDG-agenda prioriteit verdient, is 'veiligheid en rechtsorde in fragiele staten'. Veiligheid hier is verbonden met veiligheid daar. Onze veiligheid is afhankelijk van stabiliteit elders in de wereld; terrorisme en grensoverschrijdende misdaad moeten effectief kunnen worden bestreden. Om onze belangen veilig te stellen, is de opbouw en versterking van de rechtsorde in ontwikkelingslanden cruciaal. Nederland heeft, via een geïntegreerde en innovatieve benadering (denk aan de 3D-benadering in Afghanistan), in het verleden resultaten geboekt waarop kan worden voortgebouwd.', idem, p. 8.

Als uitwerking van de *Basisbrief*, kondigt de *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* (2011) aan dat veiligheid en rechtsorde in fragiele staten één van de vier speerpunten van het nieuwe beleid wordt. 'Het speerpunt Veiligheid en rechtsorde in fragiele staten brengt verschillende delen van het buitenlandse beleid samen in een gezamenlijke benadering. De speerpunt draagt bij aan de Millenniumdoelen, het mensenrechtenbeleid, en het bredere veiligheidsbeleid (terrorismebestrijding, internationale criminaliteitsbestrijding, vluchtelingenstromen en illegale migratie). Ook economische belangen worden gediend'.[75] In het fragiele statenbeleid krijgen de economische dimensie en het veiligheidsaspect een meer prominente plaats in vergelijking tot het verleden. Het motto is nu 'voorkomen is niet alleen menselijk, maar ook efficiënt'.[76]

De drie doelstellingen van het speerpunt Veiligheid en rechtsorde in fragiele staten komen overeen met die in eerdere nota's – er is alleen sprake van subtiele verschillen in formulering. Centraal blijven i) het verbeteren van de veiligheid van mensen en het bevorderen van de rechtsorde, ii) het bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies, en iii) het inzetten van steun leidend tot zichtbare resultaten bij snelle opbouw van sociale voorzieningen en verbetering van de werkgelegenheid (vredesdividend).

Ook de werkwijze blijft identiek, namelijk een (landen)specifieke combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling (de 3D-aanpak oftewel geïntegreerde benadering).[77] Nederland zal zich bilateraal inzetten voor zaken die internationaal nog onderbelicht zijn en waarin ons land zich relatief goed acht (onder meer hervorming van de veiligheidssector en ontwikkeling van de rechtsstaat). Bilaterale steun aan vredesonderhandelingen, en samenwerking tussen het Nederlandse en lokale bedrijfsleven worden voortgezet. Internationale vredesmissies, ontwapening, demobilisatieprogramma's en grootschalige investeringen in basisvoorzieningen worden bij voorkeur via het multilaterale kanaal gesteund. Het maatschappelijk middenveld wordt geacht bij te dragen aan opbouw van sociale voorzieningen en het faciliteren van de dialoog tussen overheid en bevolkingsgroepen. Het bedrijfsleven speelt vooral een rol in het creëren van werkgelegenheid en als partner op de speerpunten Water en Voedselzekerheid.

De interdepartementale aanpak wordt gecontinueerd met verwijzing naar het succes van de geïntegreerde benadering die tot stand kwam door intensievere samenwerking van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Veiligheid en Justitie, en Economie,

[75] Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 2, 18 maart 2011, pp. 5-6.

[76] Idem, p. 5. Dit motto komt in de plaats van 'Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden' (*Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*, 7 november 2008, p. 3).

[77] De *Focusbrief* stelt: 'Bij defensie gaat het bijvoorbeeld om ontwapening en hervorming van de krijgsmacht; bij diplomatie onder meer om ondersteuning van politieke- en vredesprocessen, verzoening en het tegengaan van straffeloosheid; bij ontwikkelingssamenwerking om opbouw van bestuur en rechtsstaat, het creëren van werkgelegenheid en levering van basisvoorzieningen.'(*Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*, 18 maart 2011, p. 5).

Landbouw en Innovatie. Door deze aanpak onderscheidt Nederland zich in de bilaterale samenwerking.[78]

De prioriteiten blijven eender:
i) inzet op de ontwikkeling van de rechtsstaat door onder meer capaciteitsopbouw, hervorming van de veiligheidssector en ondersteuning van de politieke dialoog;
ii) creëren van werkgelegenheid als vredesdividend biedt een aanknopingspunt voor samenwerking met de private sector;
iii) vergroten van landen-specifieke expertise (bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en op de ambassades);
iv) samenwerking met lokale spelers (*bottom-up* en *community-based approach*);
v) aandacht voor de rol van vrouwen in vredesprocessen; en
vi) streven naar een meer effectieve multilaterale inzet in post-conflictsituaties.

3.3.5 Versterkte aandacht voor regionale benadering

De beleidsbrief *Regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking* (2011) stelt dat de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking een aanvulling is op de bilaterale programma's in de vijftien partnerlanden (waaronder een aantal fragiele staten), en op de vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties. Andermaal wordt herhaald dat veiligheid en ontwikkeling met elkaar verweven zijn en dat onveilige situaties in bepaalde regio's, ook gevolgen hebben voor de veiligheid van Nederland. Nederland wil in vijf gebieden een regionaal beleid uitvoeren. In de Grote Merenregio, en vooral in de DRC, wil Nederland bijdragen aan stabiliteit om humanitaire crises te voorkomen. Bijzondere aandacht voor de grondstoffenproblematiek is vereist. Het bilaterale beleid in de partnerlanden Oeganda, Rwanda en Burundi, zal sterk samenhangen met het regionale beleid.

De Nederlandse overheid blijft zich inzetten in de Hoorn van Afrika waar terugkerende humanitaire crises, piraterij, radicalisering, terrorisme en vluchtelingen- en migratiestromen een regionale aanpak vereisen. Voorts wil Nederland een rol spelen in het transitieproces in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.[79] Nederland zal zich ook inzetten voor vrede, veiligheid en stabiliteit in Pakistan, mede vanwege de destabiliserende effecten van bepaalde ontwikkelingen daar op Afghanistan. In Midden-Amerika richt een grensoverschrijdende benadering zich op veiligheid, mensenrechten en democratie.

Het uitgangspunt blijft dat Nederland multilateraal zal inzetten waar mogelijk en bilateraal waar nodig. Nederland zal aansluiting zoeken bij activiteiten van de VN, de Wereldbank en de EU en waar nodig maatschappelijke organisaties ondersteunen. Het te hanteren

[78] Een dergelijk onderscheidende rol zou ook verworven kunnen worden door bilateraal in te zetten op hervorming van de veiligheidssector en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Echter, op deze terreinen wordt voorkeur gegeven aan multilaterale samenwerking.

[79] Verder toegelicht in: Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met reactie op het advies van de AIV over de Arabische regio*, TK 32 623, nr. 40, 24 juni 2011.

regionale en geïntegreerde perspectief is deels gefundeerd op de (gemengde) ervaringen met deze benadering in onder andere de Westelijke Balkan en het *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program* van de Wereldbank voor de Grote Meren.

De Kamerbrief van 21 mei 2012 licht toe hoe de komende jaren invulling wordt gegeven aan het speerpunt Veiligheid en rechtsorde. Vijf doelen staan centraal, te weten veiligheid voor mensen, een functionerende rechtsorde, inclusieve politieke processen, een legitieme en capabele overheid en vredesdividend (werkgelegenheid en basisvoorzieningen). Hierbij is ook aandacht voor de rol van vrouwen bij vredes- en wederopbouwprocessen en de bijdrage van buitenlandsbeleid voor stabiliteit, waaronder de aanpak van de problematiek van klimaat en grondstoffen. Uitgangspunten voor de (ontwikkelings)samenwerking met fragiele staten blijven: i) geïntegreerde benadering, ii) preventie en conflictsensitiviteit, iii) flexibiliteit, langdurige betrokkenheid en verantwoorde risico's, en iv) lokale prioriteiten – lokale systemen, waarbij aangesloten moet worden bij de behoeften en capaciteiten van lokale actoren. Op basis van de landen-specifieke situatie wordt een afweging gemaakt tussen het bilaterale, particuliere en multilaterale kanaal.[80] De nationale context en de inzet van andere donoren bepalen de Nederlandse inzet: niet overal behoeven dezelfde doelen integraal te worden nagestreefd.

De Kamerbrief van november 2012 geeft aan dat voortgang is geboekt met betrekking tot het speerpunt Veiligheid en rechtsorde. [81] Op internationaal vlak heeft Nederland bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak binnen de Wereldbank, EU en VN voor vredesopbouwdoelen, conflictsensitief en geïntegreerd werken. De inzet van maatschappelijke organisaties op veiligheid en rechtsorde in partnerlanden wordt geïntensiveerd, het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde heeft vorm gekregen en in de meeste partnerlanden zijn de meerjarige strategische plannen in uitvoering.

Ten tijde van het opstellen van dit rapport was intra- en interdepartementaal overleg gaande over de invulling van het fragiele statenbeleid van het kabinet Rutte II. Dit gold onder meer voor de invulling van het bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ingestelde Budget Internationale Veiligheid; de intensivering van de beleidsvorming met betrekking tot fragiele staten en regio's – met aandacht voor de verdere uitwerking van het geïntegreerde beleid inclusief situationele analyses en ontwikkelen van scenario's; en de herdefiniëring van het mandaat van de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO).

80 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over het Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde*, TK 32 605, nr. 94, 21 mei 2012.

81 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over de voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 114, 2 november 2012.

3.4 Conclusies

Het beleid kent vanaf 2005 een grote mate van continuïteit met overwegend gelijkblijvende inhoudelijke thema's, prioriteiten en operationele aandachtspunten. Inhoudelijke prioriteiten zijn: i) het verbeteren van de veiligheid van mensen (*human security*) en het bevorderen van de rechtsorde (veiligheid); ii) het bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies (goed bestuur); iii) het steunen van een snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen, waaronder verbetering van de werkgelegenheid die moeten leiden tot zichtbare resultaten van de hulp (vredesdividend). De operationele vormgeving en uitvoering van het beleid zijn conform de OESO/DAC *Principles for good international engagement in fragile states and situations*; dit is niet verwonderlijk omdat deze met inspanning van Nederland zijn opgesteld.

Het beleid verwijst niet expliciet naar veranderingstheorieën met betrekking tot conflictvermindering en vredesbevordering of staatsvorming, maar maakt genuanceerd gebruik van wetenschappelijke inzichten. De beleidsstukken refereren naar de visie van enkele wetenschappers als Collier en Ghani & Lockhart over de noodzaak tot steun aan fragiele staten. Ook wordt verwezen naar de aanpak die is ontwikkeld door het *International Network on Conflict and Fragility* van de OESO. Echter, zij bevatten geen duidelijke schakel tussen het in het beleid gevoerde discours van de geïntegreerde benadering en het bredere wetenschappelijke debat of de theorievorming over steun aan falende staten en staatsopbouw.

Een analyse van de beleidsstukken leidt tot de constatering dat het Nederlandse fragiele statenbeleid zich deels impliciet baseert op een aantal kenmerken van een door veel donorlanden aangehangen paradigma met (neo)liberale eigenschappen. Naast de noodzakelijk geachte vredesbevordering, streeft de aanpak van de fragiele statenproblematiek naar het bevorderen van kernwaarden als democratisering (een inclusief politiek proces), goed bestuur (een staat die verantwoording neemt voor en aflegt aan de burgers) en economische ontwikkeling via marktwerking. De vorming van een duurzame politieke orde zou grotendeels analoog kunnen zijn aan het door Westerse staten doorlopen traject. De route naar stabiliteit en vooruitgang kan verlopen via bevordering van staatsvorming door middel van opbouw en versterking van instituties, de *rule of law* en sociaaleconomische ontwikkeling. Hulp van buitenaf kan bevorderend werken op deze nationale processen. Mogelijke alternatieven, zoals het (onder bepaalde voorwaarden) steunen van bestaande, maar naar Westerse normen minder acceptabele, lokale instituties of patrimoniale systemen, worden niet in alle gevallen expliciet in beschouwing genomen.

De beleidsstukken nuanceren echter dit paradigma in sterke mate door uitdrukkelijk grenzen te stellen aan de gedachte dat externe inmenging 'vanzelf' resultaten oplevert. Zij stellen dat een rigoureuze of dwingende *top-down* benadering voor de fragiele statenproblematiek niet gewenst is. Ook wordt niet uitgegaan van een expliciete 'maakbaarheidsgedachte': externe partijen kunnen de opbouw van een fragiele staat beïnvloeden, maar als zodanig niet bepalen. Dit zal een endogeen proces dienen te zijn, waarbij externe steun van belang wordt geacht. Bij deze steun wordt, waar sprake kan zijn

van inclusieve politieke processen, in principe de mogelijkheid tot 'hybride staatsvorming' opengehouden.

Internationale interventies zullen waar mogelijk nauw moeten aansluiten bij de prioriteiten van nationale overheid en samenleving. Lokaal *ownership* en inclusiviteit zijn noodzakelijke voorwaarden om duurzame resultaten te boeken. Steun aan fragiele staten door middel van samenwerking met bestuurlijke elites vereist een grondige analyse van de nationale context en de daarbinnen vigerende machtsverhoudingen. Het verlenen van steun impliceert het stellen van voorwaarden en het nemen van beredeneerde risico's. Het boeken van vooruitgang in fragiele en conflictlanden neemt geruime tijd, waarbij gesproken kan worden in termen van decennia.



4

Organisatorische en financiële aspecten

Dit hoofdstuk behandelt de wijze waarop de beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is georganiseerd. Hierbij wordt de rol van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw vanwege haar centrale positie betreffende het fragiele statenbeleid en die van de posten betrokken bij de uitvoering daarvan belicht. Voorts wordt een overzicht gegeven van de ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2005-2011 ingezette middelen. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de twee belangrijkste specifiek op het financieren van steun aan fragiele staten gerichte instrumenten: het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds Centraal.

4.1 Organisatorische aspecten

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben in 2008 en 2012 veranderingen plaatsgevonden met betrekking tot de organisatie van de uitvoering van het fragiele statenbeleid. Aanvankelijk was de in 2000 ingestelde Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV), en in het bijzonder de afdeling Vredesopbouw en Goedbestuur (DMV/VG) verantwoordelijk voor de operationalisering en intensivering van dit beleid. Medio 2008 werd deze taak belegd bij de nieuwe Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV), die in de zomer van 2012 opging in de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH).

4.1.1 De situatie vóór 2008

DMV/VG diende het toenmalige fragiele statenbeleid op nationaal en internationaal niveau te coördineren en te zorgen voor adequate ondersteuning van de Nederlandse posten. De afdeling fungeerde als spil bij de benodigde intra- en interdepartementale afstemming en overleg met het Nederlandse maatschappelijke middenveld waaronder niet-gouvernementele organisaties en academische instanties. Deze vormden in juni 2007 het Kennisnetwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling. Voorts is sprake van de periodiek samenkomende Kenniskring Fragiele Staten.[82]

Bij de ontwikkeling van beleid, strategie en operationele besluitvorming vond binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken overleg en afstemming plaats tussen DMV (DMV/VG), de Directie Politieke Zaken (DPZ), de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), de vier regionale

[82] Het concept Kenniskring is door toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders ontwikkeld en gekoppeld aan de beleidsprioriteiten in de beleidsbrief *Een zaak van iedereen* (16 oktober 2007). De Kenniskring Fragiele Staten bestaat uit deskundigen uit wetenschap, uitvoering en beleid en komt periodiek bijeen om beleidsmatige en operationele kwesties te bespreken. Ook biedt dit forum de mogelijkheid tot het ontwikkelen van projectvoorstellen. De kerngroep van de Kenniskring Fragiele Staten bestaat uit: Nederlandse ngo's verenigd in 'Meer dan de som der delen'; het kennisnetwerk 'Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling' bestaande uit het Centrum voor Conflict Studies van de Universiteit Utrecht, de *Conflict Research Unit* van het Instituut Clingendael, *The Hague Centre for Strategic Studies* en *Cordaid* dit netwerk kent ook andere partners; de IS Academie, het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken treedt op als coördinator.

directies en overige relevante departementsonderdelen.[83] DMV (DMV/VG) vervulde daarbij naar de posten de rol van 'kennismakelaar' op alle terreinen van het fragiele statenbeleid.

Interdepartementaal overleg en afstemming over beleidsvorming en -uitvoering vond plaats met de ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Financiën. Ambtenaren van deze ministeries werken sinds enkele jaren samen in drie stuurgroepen met als doel het uitwisselen van informatie, afstemming van beleid en coördinatie van gezamenlijk door de ministeries op te zetten activiteiten.[84]

Vooral de samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie kreeg een zeer intensief karakter, vooral door de inzet van de Nederlandse militairen in Afghanistan (zie hoofdstuk 5), en in Tsjaad, Soedan en Somalië (zie hoofdstuk 7). Ter facilitering van de samenwerking tussen beide departementen, werd besloten tot het wederzijds detacheren van adviseurs.[85] De samenwerking tussen beide departementen wordt voorts mede gestalte gegeven in de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO), waarin ook een vertegenwoordiger van het ministerie van Algemene Zaken zitting heeft. Deze interdepartementale hoog ambtelijke stuurgroep komt wekelijks bijeen ter bespreking van alle aspecten van lopende en mogelijke Nederlandse militaire bijdragen aan internationale crisisbeheersingsoperaties. De SMO adviseert beide bewindspersonen voor hun besluitvorming. De ministerraad besluit over de inzet of het ter beschikking stellen van de Nederlandse krijgsmacht conform artikel 100 van de Grondwet, dat wil zeggen voor operaties ter handhaving van de internationale rechtsorde en humanitaire operaties. De samenwerking met het ministerie van Justitie werd ook intensief mede door het ter beschikking stellen van Nederlandse politiefunctionarissen voor activiteiten in fragiele staten.

[83] Directie Sub-Sahara Afrika (DAF); Directie Westelijk Halfrond (DWH); Directie Azië en Oceanië (DAO); Directie Noord Afrika en Midden Oosten (DAM); Directie Multilaterale Organisaties en Financiële Instellingen (DVF); Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en de in 2005 ingestelde Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK - later Directie Effectiviteit en Coherentie (DEC)).

[84] Dit zijn de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO), de Stuurgroep Politie/Rule of Law, de Stuurgroep Civiele Missies en de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw. De Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw bestond aanvankelijk uit de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, maar werd in 2008 uitgebreid met de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Als *primus inter pares* vervult het ministerie van Buitenlandse Zaken een coördinerende rol in dit gremium. Gesteld wordt dat de departementen mede door deze institutionele verbanden elkaar beter hebben weten te vinden zonder dat hun gelijke status, autonomie en mandaat in het gedrang komen (Klem, M.H., *Het Nederlandse Veiligheidsbeleid in een veranderende wereld. Verkennende studie voor het WRR-Rapport Nederland in de Wereld*, Webpublicatie nr. 42, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010, pp. 22-23).

[85] De door het ministerie van Defensie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerde Militair Adviseur heeft de taak de beleidsdirecties en de politieke en ambtelijke leiding te adviseren op het gebied van vrede en veiligheid. De door het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het ministerie van Defensie gedetacheerde Adviseur Ontwikkelingssamenwerking adviseert de defensieleiding onder meer op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Bij de vormgeving en implementatie van het geïntegreerde beleid betreffende vrede, veiligheid en ontwikkeling speelde DMV (DMV/VG), in samenwerking met andere eenheden van het ministerie en de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, een centrale rol bij de actieve beleidsbeïnvloeding en beleidsafstemming op internationaal niveau (waaronder de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Wereldbank, en de OESO). Bij deze internationale contacten en samenwerking was, naast het uitdragen van het Nederlandse fragiele statenbeleid, ook sprake van beïnvloeding van het Nederlandse beleid door beleidsimpulsen die bilaterale en multilaterale partners al dan niet in gezamenlijkheid ontwikkelden.[86] Voorts was sprake van inhoudelijke samenwerking met regionale organisaties, waaronder de Afrikaanse Unie en de Oost-Afrikaanse *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD).

De intradepartementale samenwerking bij het fragiele statenbeleid werd gefaciliteerd en vormgegeven door middel van diverse in 2005 ingestelde formele en informele taakgroepen met wisselende samenstelling, waaronder de *Task Force* Soedan (later Cluster Soedan binnen de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw), de *Task Force* Afghanistan/Uruzgan en het *Task Team* Burundi.

DMV was budgethouder van het in 2003 ingestelde Stabiliteitsfonds, een flexibele begrotingsfaciliteit om snel financiering te bieden aan wereldwijde activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling en van het (centrale deel van het) Wederopbouwfonds. De middelen uit dat laatste fonds zijn vooral bedoeld voor het financieren van wederopbouw activiteiten en het realiseren van vredesdividend (voor details zie 4.2 Financiële aspecten).[87]

Tot slot ontstond intensieve samenwerking tussen DMV (DMV/VG) en de *Conflict Research Unit* van het *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*. Onderzoekers van de *Conflict Research Unit* hebben (mede gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken) onderzoek verricht en advies verleend op tal van aspecten van de fragiele statenproblematiek. Ook was sprake van wederzijdse detachering van medewerkers.[88]

86 In dat verband kunnen onder meer worden genoemd het in OESO/DAC kader ontwikkelde *Handbook on security sector reform* (SSR), de in 2008 gehouden internationale conferentie over dit onderwerp en beleidsvorming in OESO/DAC kader op het gebied van *armed violence* en *whole of government approaches* (geïntegreerd beleid).

87 De directie heeft een *control unit* waarvan de kerntaken bestaan uit het toezicht houden op de directiefinanciën en ondersteunen van de beleidsmedewerkers bij de financiële aspecten van hun werk.

88 Zo functioneerde het hoofd van de *Conflict Research Unit* voor een periode van twee jaar als hoofd DMV/VG, terwijl het hoofd DMV/VG zijn positie bij Clingendael innam.

4.1.2 De situatie na 2008: de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw

De in mei 2008 ingestelde Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) moest het fragiele statenbeleid een verdere impuls geven.[89] Als 'dubbel opgehangen afdeling', vallend onder het Directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en het Directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ), bevond EFV zich – evenals voordien DMV/VG – op het raakvlak van politiek en ontwikkelingssamenwerking. Medio 2012 ging EFV op in de nieuwe Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH).

Werkend op dit raakvlak van politiek en ontwikkelingssamenwerking diende EFV recht te doen aan beide dimensies om effectief te kunnen zijn door in samenwerking met anderen resultaten te boeken in de in het fragiele statenbeleid genoemde landen.[90] Ook moest EFV op internationaal niveau een bijdrage leveren aan het terugdringen van fragiliteit op wereldschaal. Hiertoe werden de samenwerking en communicatie met externe partners (ministeries in Nederland en multilaterale organisaties) en onderdelen van Buitenlandse Zaken (de genoemde directies en de posten) gecontinueerd en indien nodig geïntensiveerd. Leidend voor EFV waren de centrale thema's van de fragiele statenstrategie: veiligheid, legitieme en capabele overheid en vredesdividend. Deze kwamen ook tot uiting in de organisatorische opzet van de eenheid (zie box 4.1).

De eenheid zette zich gedurende de periode 2008-2012 in voor twee belangrijke aangelegenheden nodig voor de (verdere) ontwikkeling en effectieve uitvoering van het fragiele statenbeleid. Enerzijds ondersteunde en adviseerde EFV – als het expertisecentrum van Buitenlandse Zaken voor dit beleid – de overige directies en de posten om hun kennis en capaciteit op dit beleidsterrein te vergroten. Anderzijds zette EFV zich in voor de bevordering van een samenhangend en effectief fragiele statenbeleid binnen de internationale gemeenschap, in het bijzonder de internationale organisaties waar Nederland nauw mee samenwerkte.

De ondersteuning van de posten kreeg onder meer gestalte door het verbeteren van communicatie met en tussen de posten, het uitzenden van deskundigen[91] en BZ-personeel voor tijdelijke opdrachten op de posten ten einde de nodige capaciteit te creëren (de term 'surge capaciteit' kwam in zwang).[92] Inhoudelijke steun werd geboden om de medewerkers een meer conflictsensitieve benadering toe te laten passen in hun werk.

[89] Tegelijkertijd werd de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) omgevormd tot Directie Mensenrechten en Humanitaire Hulp (DMH). De *control unit* van DMH bleef financieel-technische ondersteuning bieden aan EFV.
[90] EFV, *Jaarplan 2009*, p. 1.
[91] De Korte Missie Pool van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd versterkt met deskundigheid betreffende de fragiele statenproblematiek.
[92] Dit gold onder meer voor de posten in Burundi en Soedan.

Box 4.1 Organisatorische opzet van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw

De Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw bestond uit twee thematische clusters en twee landenclusters. Alle clusters dienden te beschikken over relevante expertise, instrumenten en een goed netwerk.

- De Cluster Veiligheid richtte zich op i) hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform*); ii) ontwapening, demobilisatie en re-integratie van voormalig strijders (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*); en iii) het terugdringen van wapens en wapentuig (*Armed Violence Reduction*).
- De Cluster Sociaaleconomisch-Bestuurlijk hield zich bezig met sociaaleconomische wederopbouw en politiek-bestuurlijke transitie in fragiele staten. De cluster richtte zich op de Nederlandse inzet in internationale organisaties, het bijdragen aan de beleidsontwikkeling en -uitvoering op het gebied van sociaaleconomische wederopbouw en politiek-bestuurlijke transitie, het bijdragen aan het ontwikkelen van instrumenten voor beleidsimplementatie en het intensiveren van de relatie met relevante ngo's.
- De Cluster Soedan was een voorzetting van de departementale Taakgroep Soedan en hield zich in het bijzonder bezig met de problematiek van de (politieke) uitwerking van het in 2005 tussen de regering in Khartoem en de *Sudan People's Liberation Movement* gesloten *Comprehensive Peace Agreement*; de wederopbouw in Zuidelijk Soedan en met de problematiek in Soedan als geheel, waaronder het oplossen van het gewapend conflict in de regio Darfur en andere delen van het land.
- De Cluster Afghanistan hield zich bezig met de Nederlandse inzet bij de wederopbouw in dat land. De cluster maakte deel uit van de door de Directie Veiligheidsbeleid gecoördineerde Taakgroep Afghanistan en richtte zich daarbij vooral op het faciliteren en coördineren van publieke, private en niet-gouvernementele initiatieven voor een samenhangende Nederlandse inzet in Afghanistan, in het bijzonder de provincie Uruzgan. Belangrijke aandachtspunten waren: stabiliteit, rechtszekerheid, legitieme overheid, bestuurlijke hervorming en economische en sociale ontwikkeling (vredesdividend).

EFV ging voort op de eerder ingeslagen weg om de kennis en ervaring bij het ministerie met het werken in situaties van fragiliteit te vergroten door te investeren in een breed netwerk van nationale en internationale instanties werkzaam op het terrein van fragiliteit en deelterreinen daarbinnen. Strategische partnerschappen werden aangegaan met internationale niet-gouvernementele organisaties waaronder *Interpeace*, het *International Center for Transitional Justice*, het *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces*, *International Crisis Group*, *International Alert*, en *Center for Humanitarian Dialogue*. Er was sprake van intensieve samenwerking met instanties en experts verenigd in de Kenniskring Fragiele Staten en in de

Nederlandse IS-academie.[93] De samenwerking met de *Conflict Research Unit* van het instituut Clingendael werd gecontinueerd. Voorts werkte EFV aan het verbeteren en meer flexibel laten functioneren van financiële instrumenten voor uitvoering van het fragiele statenbeleid (zie 4.2).

In de tweede plaats richtte EFV zich op het versterken van de capaciteit van de internationale gemeenschap om adequaat te kunnen inspelen op het fragiliteitsvraagstuk. Dit betrof vooral het leveren van bijdragen op politiek-strategisch en inhoudelijk-normatief gebied. Nederland (Directeur EFV) was covoorzitter van de *OECD/DAC Working Group on Fragile States*, die in 2009 verder ging onder de naam *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF). EFV ondersteunde de werkzaamheden van dit subsidiaire lichaam van het *Development Assistance Committee* van de OESO dat samenwerkt met de VN, de NAVO, de Wereldbank en bilaterale en regionale organisaties die zich bezighouden met conflict en fragiliteit (zie box 4.2).

Box 4.2 Werkzaamheden van het *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF)

De werkzaamheden van INCAF bestrijken vier gebieden:
- Bijdragen aan de verbetering van donorsteun aan fragiele staten door middel van de in 2007 opgestelde *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Fragile Situations*. INCAF houdt zich onder andere bezig met de monitoring van de toepassing door donoren en hulporganisaties van deze principes;
- Bijdragen aan een samenhangende respons van donoren en internationale organisaties en partnerlanden bij het aanpakken van onveiligheid, fragiliteit en conflict. De volgende instrumenten werden ontwikkeld: *DAC Handbook on Security System Reform* (2007 en 2010); *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience* (2008); *Armed Violence Reduction: Enabling Development* (2009); *OECD/DAC Policy Guidance on Statebuilding in Situations of Fragility* (2010);
- Informatievoorziening over de hulpstromen en andere financiële stromen naar fragiele staten. Vanaf 2005 wordt jaarlijks een overzicht gepubliceerd;
- Faciliteren (sinds 2008) van de internationale dialoog tussen donoren, internationale organisaties en partnerlanden op het gebied van vredesopbouw en staatsopbouw.

Bron: OESO website.

In aanvulling op en voortvloeiend uit de hierboven genoemde internationale initiatieven, speelde EFV een prominente rol bij het vormgeven van de *New Deal for Engagement in Fragile States*, een verklaring die op het *High Level Forum on Development Effectiveness* (november 2011,

[93] De IS-Academie werd opgezet door het ministerie van Buitenlandse Zaken om onderzoekers te betrekken bij het ontwikkelen van beleid voor internationale samenwerking. Het is geen opleidingsinstituut maar bestaat uit partnerschappen van onderzoekers, maatschappelijke organisaties en medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken die van elkaar leren.

Korea) door de internationale gemeenschap werd onderschreven.[94] De *New Deal* bouwt voort op eerdere internationale verklaringen[95] en het werk van de *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*. De verklaring behelst doelstellingen en strategieën voor internationale steun aan fragiele staten en landen in conflict.[96]

Voorts voerde EFV (samen met andere diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken) bij voortduring overleg met diverse internationale instellingen (VN, EU, financiële instellingen zoals de Wereldbank) om de ontwikkeling van het fragiele statenbeleid van deze instanties mede richting te geven. Het doel was een meer conflictsensitieve, gecoördineerde en effectieve steun op landenniveau.[97] Ook organiseerde EFV een aantal internationale conferenties. EFV was budgethouder van het Stabiliteitsfonds en het (centrale deel van het) Wederopbouwfonds.[98]

In augustus 2012 werd EFV met de Directie Mensenrechten en Humanitaire Hulp (DMH) samengevoegd in de nieuw ingestelde Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH). De samenvoeging beoogde meer effectieve beleidsvorming en -uitvoering op het gebied van veiligheid, mensenrechten, stabiliteit en fragiliteit, humanitaire hulp[99] en goed bestuur; ook was de fusie nodig om te voldoen aan bezuinigingen. DSH ressorteert onder het Directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en het Directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ).

Het mandaat van de directie bestaat uit de verantwoordelijkheden voor de ontwikkelingspijler van het 3D-beleid, het speerpunt Veiligheid en rechtsorde, het doorsnijdende thema goed bestuur en de humanitaire hulpverlening.[100] Daarmee draagt DSH direct en indirect bij aan de pijlers van het Nederlandse buitenlandse beleid: vrijheid, veiligheid en welvaart. DSH is verantwoordelijk voor de financiële middelen op het gebied van veiligheid en rechtsorde en van goed bestuur, waaronder de centraal beheerde

94 Directeur EFV was covoorzitter van de *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, die de *New Deal* heeft voorbereid. Deze groep omvatte de G7+ landen, 19 fragiele staten en (post)conflictlanden, bilaterale en multilaterale ontwikkelingspartners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

95 De *Millennium Declaration* (2000), de *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) en de *Accra Agenda for Action* (2008).

96 De *New Deal* bevat afspraken over: i) gemeenschappelijke doelen voor vredesopbouw en staatsopbouw in fragiele staten en conflictlanden betreffende legitieme politiek, veiligheid, rechtsorde, economische ontwikkeling en werkgelegenheid en rechtvaardige verdeling van welvaart; ii) transitie uit fragiliteit geleid door de landen zelf en geënt op een nationaal gedragen visie en plan voor vredesopbouw en staatsopbouw, gesteund door donoren. Beoogd wordt betere inzet van nationale en externe middelen bij vredesopbouw en staatsopbouw.

97 Er bestond een lopende dialoog voor verbetering van coördinatie tussen donoren, o.m. door het instellen van *Multi-Donor Trust Funds*.

98 EFV werd daarbij ondersteund door de financiële eenheid van de Directie Mensenrechten en Humanitaire Hulp (DMH).

99 Een belangrijke doelstelling is het dichten van het gat tussen humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkeling – de zogenoemde *gap*.

100 Het mandaat vloeit voort uit operationele doelstellingen 2.5 en 2.6 van de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2013.

middelen van het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds Centraal. Ook beheert DSH de ODA- en non-ODA budgetten voor humanitaire hulp.

De directie bestaat uit de afdelingen Stabiliteit en Rechtsorde (DSH/SR) en Humanitair en Wederopbouw (DSH/HO). Voorts maken de door het ministerie van Defensie bij Buitenlandse Zaken gedetacheerde Militair Adviseur en een Strategisch Beleidsadviseur deel uit van DSH. De eerst genoemde functionaris adviseert de beleidsdirecties en de politieke en ambtelijke leiding op het gebied van vrede en veiligheid; de laatste levert ondersteuning op afdeling overstijgende zaken en strategische beleidsontwikkeling op alle thema's waar DSH verantwoordelijk voor is en draagt zorg voor kennismanagement.

De afdeling Stabiliteit en Rechtsorde (DSH/SR) is verantwoordelijk voor drie doelen van het speerpunt Veiligheid en rechtsorde: veiligheid, rechtsorde en legitieme overheden met voldoende capaciteit. Als verantwoordelijke voor de vormgeving van het geïntegreerde beleid voor vrede en veiligheid (3D-beleid), werkt DSH/SR samen met de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), de regiodirecties, en de ministeries van Defensie en van Veiligheid en Justitie. Ook behandelt DSH/SR het (dwarsdoorsnijdende) thema goed bestuur, dat ook binnen het eigen speerpunt Veiligheid en rechtsorde moet worden opgepakt.[101] DSH/SR is tevens verantwoordelijk voor het Stabiliteitsfonds en de middelen voor goed bestuur.

De afdeling Humanitair en Wederopbouw (DSH/HO) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de humanitaire hulpverlening en voor twee doelen van het speerpunt Veiligheid en rechtsorde: steun voor inclusieve politieke processen en voor het scheppen van vredesdividend door werkgelegenheid en basisvoorzieningen. De afdeling is ook verantwoordelijk voor de conflictsensitieve benadering van ontwikkelingssamenwerking in brede zin. DSH/HO is budgethouder van het humanitaire hulpbudget en het Wederopbouwfonds.

4.1.3 De rol van de posten

De Nederlandse vertegenwoordigingen in fragiele staten en (post)conflictlanden hebben consultatieve en uitvoerende taken voor de vorming en uitvoering van het Nederlandse beleid in deze landen.

Typische activiteiten behelzen onder meer:
- Situationele monitoring van en rapportering over de ontwikkelingen ten aanzien van veiligheid, politiek, mensenrechten, machtsrelaties zowel binnenlands als regionaal en op sociaaleconomisch gebied. In het bijzonder gaat dit om het opstellen (en actualiseren) van politieke contextanalyses en conflictanalyses. Door middel van rapportage wordt advies gegeven aan eenheden van het ministerie.

[101] DSH/SR heeft een adviesfunctie ten aanzien van goed bestuur binnen de overige speerpunten. Corruptiebestrijding en democratisering zijn aandachtspunten binnen het speerpunt Vrede en veiligheid.

- Deelname aan bilaterale en multilaterale diplomatieke acties en dialoog met de nationale overheid. Daarbij is niet zelden sprake van contacten met oppositiegroeperingen en vertegenwoordigers van elkaar bestrijdende facties.
- Consultatie en beleidscoördinatie met vertegenwoordigingen van donoren en internationale organisaties betrokken bij de steun aan het land in kwestie.
- Het geven van advies aan eenheden in het ministerie over te ondernemen actie en mogelijke financiering van programma's en projecten.
- Monitoring van door Nederland (mede)gefinancierde programma's en projecten.

De door de posten voorgenomen activiteiten worden opgenomen in meerjarige strategische plannen (MJSP's), die op hun beurt worden gepreciseerd in jaarplannen. Jaarlijks wordt een verslag opgesteld. De posten beschikken over eigen (gedelegeerde) financiële middelen en zijn verantwoordelijk voor de monitoring van activiteiten uit de centraal beheerde middelen. Deze middelen stellen de posten in staat om flexibel en relatief snel te reageren op de vaak dynamische situaties in fragiele staten.

Ten tijde van het formuleren van het fragiele statenbeleid had Nederland, met uitzondering van Burundi, een ambassade in elk binnen dit beleid geoormerkte land.[102] Het uitgangspunt was dat de posten over voldoende en deskundig personeel dienden te beschikken om de beleidsuitvoering tot een succes te maken: de samenstelling van het personeel was cruciaal.[103] In Den Haag realiseerde men zich de uitdagingen waar de posten voor werden gesteld bij de uitwerking en intensivering van het fragiele statenbeleid. De grote mate van delegatie van de beleidsuitvoering aan de posten noodzaakte kennisoverdracht aan en ondersteuning van posten door Den Haag – met EFV in een spilfunctie.

4.1.4 Vorderingen en knelpunten op organisatorisch gebied bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering

Een algemeen oordeel over de directe resultaten van het werk van EFV (en voorheen DMV/VG) is moeilijk te geven omdat beide eenheden grotendeels geen directe uitvoeringsverantwoordelijkheid dragen voor de in het kader van het fragiele statenbeleid gefinancierde activiteiten. De uitvoerings- en beheersverantwoordelijkheid daarvoor wordt gedeeld door meerdere eenheden in het ministerie en de posten.[104] Op basis van

[102] Burundi viel binnen het ressort van de Nederlandse ambassade in Kigali. In 2007 werd een kantoor opgezet in Bujumbura dat op 1 juli 2008 als zelfstandig ambassadekantoor ging fungeren. De banden met de Nederlandse ambassade in Kigali werden, voor zover financieel-administratief en technisch mogelijk, doorgesneden. De eindverantwoordelijkheid voor het financiële beheer bleef vooralsnog vallen onder de ambassade in Kigali. In 2012 werd het ambassadekantoor omgevormd tot volwaardige ambassade. Somalië en Tsjaad (landen die niet genoemd worden in het fragiele statenbeleid) vallen binnen het ressort van respectievelijk de Nederlandse ambassade in Nairobi en Yaoundé (vanaf 2011 Khartoem).

[103] Van belang is een juiste mix van deskundigheid in relatie tot de specifieke context van het land, de rol die Nederland daar wenst te spelen en de invalshoeken van het Nederlandse beleid.

[104] EFV had wel budgetverantwoordelijkheid voor het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds Centraal.

schriftelijke bronnen en uit gesprekken met sleutelinformanten kan het volgende worden opgemaakt over de wijze waarop EFV haar rol heeft ingevuld en vervuld.

Een eind 2010 in opdracht van EFV door externe onderzoekers van het instituut Clingendael uitgevoerde analyse concludeert dat in het buitenlandbeleid sprake is van verbeterde afstemming op het gebied van veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling.[105] De procedures van het Wederopbouwfonds Centraal en het Stabiliteitsfonds[106] waren verder gestroomlijnd wat resulteerde in een efficiëntere inzet van beide instrumenten. Geconstateerd wordt dat Nederland op internationaal niveau een voortrekkersrol heeft bij de ontwikkeling van een fragiele statenstrategie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is strategische partnerschappen met internationale organisaties aangegaan; kennis en ervaring met het werken in landen in conflict en fragiele situaties nemen toe. Aandacht voor fragiliteit maakt integraal deel uit van het buitenlands- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid; conflictsensitiviteit krijgt meer aandacht in beleidsvorming en -uitvoering.

Op basis van gesprekken binnen het ministerie concluderen de onderzoekers dat andere afdelingen de rol van EFV in het fragiele statenbeleid essentieel achten. Bevraging van posten in fragiele staten[107] onthulde dat zij de samenwerking met EFV nuttig vinden, waarbij gewezen wordt op de verbetering van de coördinatie tussen Den Haag en het veld en de kennisopbouw op de posten. Tegelijkertijd raden de onderzoekers aan om (nog) meer te investeren in kennis en capaciteit, onder meer ter bevordering van de conflictsensitiviteit in de Nederlandse samenwerking met alle ontwikkelingslanden. Het opzetten van een goed functionerende interdepartementale pool van experts (de Korte Missie Pool) lukte ten dele. De posten maakten wel in belangrijke mate gebruik van de gecreëerde 'surge capaciteit' – de tijdelijke plaatsing van BZ-medewerkers op posten om knelpunten weg te nemen.

De inzet van EFV in beleidsdiscussies op het departement bewijst, aldus de onderzoekers, de meerwaarde van de eenheid bij de beoogde integratie van de thema's vrede en veiligheid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Op internationaal niveau belichaamde EFV de door Nederland voorgestane initiërende en sturende rol in de beleidsdiscussies in het

[105] Beijnum, M. van, Hoebeke, H. & Vlassenroot, K., *Het Nederlandse Fragiele Statenbeleid. Inventarisatie en appreciatie van de behaalde resultaten onder beleidsprioriteit 'veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten'*, oktober 2010, *intern document.*

[106] De evaluatie van het Stabiliteitsfonds in 2007 resulteerde in een gematigd positief oordeel. Het fonds bleek een zinvolle aanvulling op andere instrumenten. Het mandaat is thematisch en geografisch breed en in de praktijk wordt het grootste deel van de financiële middelen besteed aan activiteiten op het gebied van ontwapening, demobilisatie en re-integratie van ex-strijders en de hervorming van de veiligheidssector. Conflictpreventie vormt geen aandachtsgebied. Stroomlijning van de besluitvorming over financieringsvoorstellen, een sterkere inhoudelijk-thematische focus en aansluiting van de activiteiten op de overige Nederlandse steun in de landen binnen de prioritaire regio's van het fonds (Grote Merenregio, Hoorn van Afrika, Balkan en Afghanistan) worden voorgesteld (Klem, B. & Frerks, G., *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005*, 2007).

[107] De onderzoekers hielden interviews met acht posten in fragiele staten (Bogota, Bujumbura, Harare, Kaboel, Khartoem, Kinshasa, Pristina en Ramallah).

International Network on Conflict and Fragility (INCAF) en bij de inhoudelijke voorbereiding van en de politieke onderhandelingen leidend tot de *New Deal for Engagement in Fragile States*.

Nederland ontwikkelde zich tot een actieve partner bij de verbetering van de internationale inzet in fragiele staten. Dit gold vooral voor diplomatieke en politieke actie (Soedan, landen in het Grote Merengebied in Centraal Afrika, Afghanistan), de 3D-benadering in Afghanistan (Uruzgan) en het stimuleren van donorcoördinatie (diverse landen). Voor details wordt verwezen naar de *casestudy* hoofdstukken in dit rapport.

De onderzoekers wijzen op de beperkingen van de steunverlening via het multilaterale kanaal, vooral in geval van bepaalde multi-donor fondsen (Soedan). Zij constateren dat er in de samenwerking met multilaterale instellingen spanning bestaat tussen de wens tot delegeren van de uitvoering van activiteiten aan deze instellingen ('multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig') en de drang naar controle en verantwoording. Over het algemeen onderkennen de posten de meerwaarde van het combineren van de Nederlandse inzet via het bilaterale en het multilaterale kanaal. Het voordeel van de toepassing van het bilaterale kanaal ligt in een betere zichtbaarheid van Nederland als donor en de mogelijkheid tot het beter beheren van de projectcyclus. Echter, juist het beheer is niet altijd een sterk punt bij posten in fragiele staten. Het beheer van multilaterale hulp is eenvoudiger, maar niet alle posten blijken evenveel vertrouwen te hebben in de toepassing van dit kanaal omdat hierdoor minder zicht wordt verkregen op de activiteiten. Voorts blijkt dat de coördinatie tussen verschillende donoren knelpunten vertoont mede veroorzaakt door eigen politieke agenda's en belangen evenals verschil van inzicht en strategie. In de *casestudy* hoofdstukken wordt ingegaan op deze problematiek. Deze bevindingen werden bevestigd in gesprekken die het IOB-onderzoeksteam voerde met diverse sleutelpersonen op het departement en op enkele posten.

Over de uitdagingen en knelpunten waar de posten mee worden geconfronteerd merkten de onderzoekers het volgende op. Ondanks dat posten gebruik konden maken van de 'surge capaciteit', bleek hun slagkracht niet altijd voldoende voor de uit te voeren taken. Het capaciteitsprobleem wordt ook veelvuldig gememoreerd in de jaarplannen en jaarverslagen van de posten in de landen die in deze beleidsdoorlichting onder de loep zijn genomen (zie de *casestudy* hoofdstukken). De onderzoekers constateren over de acht in fragiele staten en (post)conflictlanden bij hun onderzoek betrokken posten het volgende: 'niet elke post heeft voldoende capaciteit om het opstellen van een politieke contextanalyse en een conflict assessment in goede banen te leiden. Er is niet steeds een duidelijk beeld over wie de analyses moet uitvoeren. In een aantal gevallen lijkt de post eerder ontevreden dat deze wordt overgelaten aan Den Haag of externen – een gegeven waar andere posten dan weer zeer positief tegenover staan. Dit heeft wellicht ook te maken met de eigen capaciteit en of de inschatting ervan'.[108]

[108] Beijnum, Hoebeke & Vlassenroot, *Het Nederlandse fragiele statenbeleid*, 2010, p. 45.

Ondanks dat zij beschikking kregen over toenemende financiële middelen, bleek dat niet alle posten voldoende capaciteit bezaten om omvangrijke gedelegeerde budgetten te kunnen beheren. Daarbij wordt aangetekend dat voor een aantal landen gold dat de inzet van Nederland dusdanig politiek gevoelig werd geacht, dat 'de controle en besluitvorming over inzet van middelen toch vaak centraal wordt gehouden. Voorbeelden hiervan zijn Afghanistan en DRC'.[109]

4.2 Financiële aspecten

In het navolgende wordt een overzicht gegeven van de lastens de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken gedane uitgaven voor de steun aan fragiele staten in de periode 2005-2011. De gegevens zijn ontleend aan Piramide, het financieel-management informatiesysteem van het ministerie.

Het betreft:
- de totale uitgaven van Nederland in de door de beleidsbrief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* geïdentificeerde fragiele staten: Afghanistan, Burundi, Colombia, Democratische Republiek Congo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Autoriteiten en Soedan, evenals Somalië en Tsjaad – landen die niet als fragiele staten zijn aangemerkt in de beleidsbrief. Vervolgens wordt een meer gedetailleerd inzicht gegeven van de uitgaven naar financieringsbron en sector. Nadere details worden gegeven in de wereldwijde specifiek op conflictpreventie en vredesopbouw gedane uitgaven;[110]
- de uitgaven in de landen betrokken in deze beleidsdoorlichting (casestudielanden) gespecificeerd naar financieringsbron, sector en uitvoeringskanaal;
- de uitgaven van het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds Centraal.

Deze informatie wordt in de *casestudy* hoofdstukken gepreciseerd, en voor Afghanistan, Somalië en Tsjaad aangevuld met de uitgaven voor militaire missies die ten laste kwamen van de begroting van het ministerie van Defensie.

4.2.1 Algemeen

Het rapport *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world* opgesteld door het *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) onderscheidt 47 fragiele staten.[111] Met ruim USD 50 miljard vormde officiële ontwikkelingsfinanciering (ODA) in 2010 de belangrijkste financiële instroom in deze landen; in dat jaar werd ongeveer 38 procent van de totale ODA

109 Idem, p. 50.

110 Bepaald aan de hand van de in Piramide gehanteerde CRS-code '*Conflict prevention and resolution, peace and security*'.

111 De landen vallend onder het Nederlandse fragiele statenbeleid evenals Tsjaad en Somalië behoren tot deze groep. De groep staten, vallend onder de OECD definitie van fragiliteit bestaat uit 26 lage inkomens landen en 21 midden inkomens landen. OECD/DAC International Network on Conflict and Fragility, *Fragile States 2013: Resource Flows and trends in a shifting world*, 2012.

uitgegeven in fragiele staten.[112] Met een totale bijdrage van ruim EUR 1,1 miljard behoort Nederland in 2010 tot de belangrijke donoren die steun hebben verleend aan deze landen. Nederland is de tiende donor na de Verenigde Staten, Europese Unie, Wereldbank (*International Development Association*), Verenigd Koninkrijk, Japan, Frankrijk, Duitsland, Canada en het *Global Fund*.[113]

Niet meegerekend zijn bijdragen die *niet* aan landen kunnen worden toegeschreven.[114] Dit betreft onder meer:
- de in het management informatiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide) als 'wereldwijd' of 'regionaal' gecodeerde uitgaven;
- reguliere bijdragen van Nederland aan het algemene budget van multilaterale instellingen en ongeoormerkte kanaalbijdragen aan humanitaire hulp verlenende instanties;
- bijdragen aan het Europees Ontwikkelingsfonds en op conflictlanden gerichte EU fondsen;
- algemene financiering van de Verenigde Naties en andere internationaal opererende organisaties die zich richten op conflict preventie, bemiddeling, en de versterking van de rechtsstaat;
- subsidies aan internationaal opererende onderzoeksinstituten die zich richten op onderzoek, beleid beïnvloeding en het faciliteren van dialoog tussen strijdende partijen; en
- subsidies van Nederlandse ngo's in het Medefinancieringsprogramma (MFS-1 en MFS-2), waarvan een aanzienlijk deel werd besteed aan in het Nederlandse buitenlandbeleid genoemde fragiele staten.[115]

In de periode 2005-2011 bedroegen de uitgaven lastens de begroting van Buitenlandse Zaken aan de in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* geïdentificeerde landen en Somalië en Tsjaad ruim EUR 2,2 miljard (zie tabel 4.1).[116] Dit bedrag betreft de *direct* aan deze landen toerekenbare uitgaven.

112 De andere financiële stromen zijn overmakingen van migranten/diaspora gevolgd door netto buitenlandse investeringen. OECD-DAC/INCAF, *Fragile States 2013*, 2012, p. 43.

113 Idem, p. 50.

114 Daarnaast wordt niet meegerekend de personeelsuitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

115 De beleidsdoorlichting beoogde geen onderzoek naar activiteiten van de Nederlandse ngo's in fragiele staten. Echter, uit informatie verkregen van de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) blijkt dat diverse binnen het MFS-II gefinancierde ngo's al dan niet samenwerkend in allianties zich richten op het (mede) financieren van activiteiten in fragiele staten. Drie allianties hebben voor de periode 2011-2015 ruim EUR 129 miljoen begroot voor activiteiten *specifiek* gericht op vredesopbouw in fragiele staten. Ook is sprake van andersoortige activiteiten in deze landen zoals blijkt uit begrote uitgaven voor Afghanistan (EUR 32,6 miljoen), Burundi (EUR 48,2 miljoen) en Soedan (inclusief Zuid-Soedan) voor een bedrag van EUR 87,9 miljoen. Bron: goedgekeurde voorstellen ingediend in kader van MSF-II financiering.

116 Is de totale door de OECD gedefinieerde groep van fragiele staten het uitgangspunt, dan wordt dit bedrag aanzienlijk hoger.

Tabel 4.1	Uitgaven lastens de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de in het fragiele statenbeleid genoemde landen en in Somalië en Tsjaad, 2005-2011; in miljoen Euro							
Land	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal**
Afghanistan	76,1	101,6	65,2	87,9	107,1	86,9	87,5	**612,3**
Burundi	13,2	13,3	19,1	23,8	15,7	15,7	17,9	**118,9**
Colombia	16,4	21,7	21,7	22,1	20,0	19,9	18,0	**139,9**
Democr. Republiek Congo	19,7	23,4	48,5	38,5	31,2	17,9	13,2	**192,4**
Guatemala	13,4	12,9	15,9	16,8	17,1	15,8	13,4	**105,3**
Kosovo	1,0	-	-	3,6	2,4	3,1	1,7	**11,8**
Pakistan	31,8	16,2	25,8	21,6	27,3	40,8	22,1	**185,6**
Palestijnse Autoriteiten	20,2	25,3	33,9	67,1	54,1	41,9	38,7	**281,2**
Soedan	119,3	99,3	143,1	107,1	70,8	65,6	52,1	**657.3**
waarvan Zuidelijk Soedan[117]	*84,6*	*56,8*	*102,7*	*78,7*	*62,5*	*56,5*	*44,7*	***486,6***
Somalië	3,8	11,3	9,0	16,8	10,6	7,0	20,2	**78,7**
Tsjaad	-	4,8	5,0	5,2	6,0	3,7	3,5	**28,2**
Totaal jaar	**280,3**	**287,2**	**347,0**	**382,1**	**353,9**	**309,3**	**281,0**	**2.240,8**

Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.[118]

Afghanistan en Soedan[119] zijn met voorsprong de meest belangrijke ontvangers gevolgd door de Palestijnse Autoriteiten, Democratische Republiek Congo, Pakistan, en Guatemala.

117 Daar een eenduidig onderscheid tussen de uitgaven in Zuidelijk Soedan en die in Soedan als geheel niet mogelijk bleek, is er voor gekozen alleen uitgaven aan Zuidelijk Soedan toe te rekenen waarvan duidelijk is dat de gefinancierde activiteit geheel dan wel gedeeltelijk binnen Zuidelijk Soedan plaatsvond of mede ten bate van Zuidelijk Soedan werd ondernomen. Dit impliceert een zekere overschatting van de uitgaven in Zuidelijk Soedan. Uiteraard is deze keuze enigszins arbitrair, maar een andere werkwijze is niet mogelijk gezien de aard van de gegevens in Piramide. Het totaal bedrag in Tabel 4.1 en de bedragen voor Soedan in de overige tabellen en figuren in dit rapport betreffen de uitgaven toegerekend aan Zuidelijk Soedan. Alleen het bedrag voor Zuidelijk Soedan is opgenomen in het totaal aan uitgaven. Dit impliceert een onderschatting van de totale uitgaven voor de groep fragiele staten als onderscheiden in het fragiele statenbeleid met circa EUR 170 miljoen (is het verschil tussen de uitgaven Soedan (EUR 657,3 miljoen) en Zuidelijk Soedan (EUR 486,6 miljoen) in de periode 2005-2011).

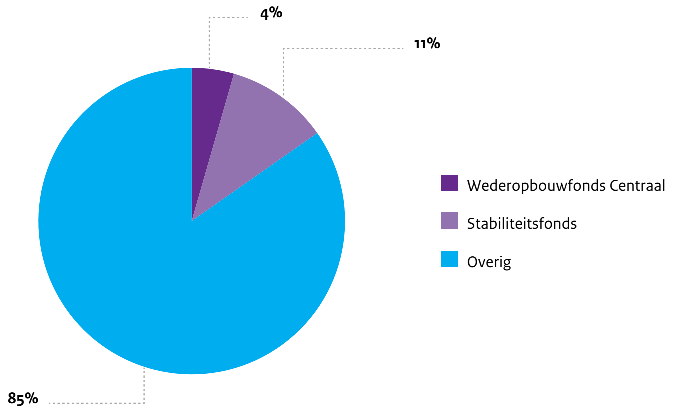
118 Dit betreft *direct* aan deze landen toerekenbare uitgaven. Daadwerkelijke uitgaven in deze landen die in het financiële systeem niet met een unieke landencodering zijn geoormerkt vallen hier buiten. Dit betreft onder meer 'wereldwijd' of 'regionaal' getypeerde uitgaven, uitgaven via MFS 1 en 2 en ongeoormerkte uitgaven via internationale organisaties (bijvoorbeeld de jaarlijkse bijdragen aan multilaterale instellingen).

119 Dit betreft uitgaven toegerekend aan Zuidelijk Soedan, vanaf juli 2011 de onafhankelijke republiek Zuid-Soedan. Voor details zie hoofdstuk 7.1 Zuidelijk Soedan.

Kleinere ontvangers zijn Somalië en Tsjaad; de uitgaven voor Kosovo zijn relatief gering. Ofschoon de jaarlijkse uitgaven aanzienlijke fluctuaties vertonen, liggen zij nooit onder EUR 280 miljoen per jaar.

Figuur 4.1 *Uitgaven in de fragiele staten plus Somalië en Tsjaad naar financieringsbron, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 2.240,8 mln.

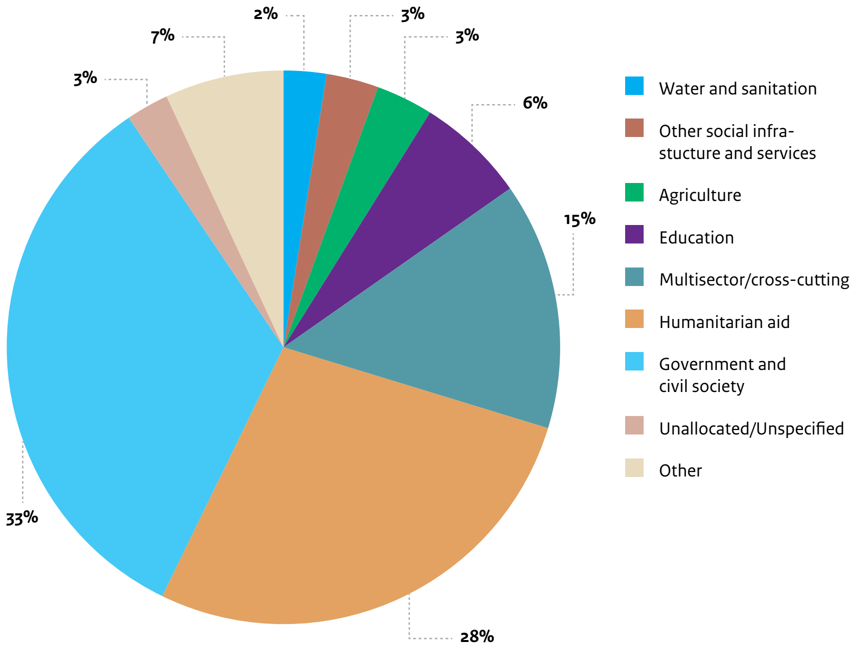


Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Voor het grootste deel worden de uitgaven in de fragiele staten gefinancierd uit ‘reguliere’ OS-budgetten (figuur 4.1). Qua financieel volume zijn de uitgaven lastens de speciaal voor de facilitering van de uitvoering van het fragiele statenbeleid in het leven geroepen Stabiliteitsfonds en Wederopbouwfonds van minder belang. Samen maken deze fondsen ongeveer 15 procent uit van de totale uitgaven. Dit wil echter niet zeggen dat de activiteiten die via deze begrotingsfaciliteiten worden gerealiseerd niet van strategisch belang (kunnen) zijn. De fondsen dienen om flexibel en snel te kunnen bijdragen aan activiteiten die niet binnen de reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma’s vallen. Dit betreft activiteiten in de genoemde fragiele staten en activiteiten in andere landen (bijvoorbeeld ter preventie van conflict) en, zoals hierboven aangegeven, activiteiten die niet als landspecifiek in Piramide worden aangemerkt.

Figuur 4.2 *Uitgaven in de fragiele staten plus Somalië en Tsjaad naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 2.240,8 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide. [120]

Figuur 4.2 biedt inzicht in de sectorale verdeling van de uitgaven. De sectoren '*government and civil society*' en '*humanitarian aid*' zijn van bijzonder belang en behelzen samen 61 procent van de totale uitgaven. De als '*multisector/cross-cutting*' geregistreerde uitgaven zijn eveneens van relatief groot belang. Hierbij kan men vooral denken aan financiering van programma's van algemene aard, waaronder een bijdrage van EUR 75 miljoen aan wederopbouw van Soedan via het multi-donor trust fund voor Zuidelijk Soedan (MDTF-SS) en een bijdrage van EUR 59 miljoen aan Plan Nederland voor de uitvoering van programma's in Afghanistan. Daarnaast bevat deze categorie ook programma's op het gebied van milieu en biodiversiteit, vooral uitgevoerd in Colombia en Guatemala.[121] De sectoren sociale infrastructuur, onderwijs, landbouw, en water en sanitaire voorzieningen, die activiteiten omvatten gericht op het wederopbouwen c.q. ontwikkelen van de maatschappij en economie, zijn elk relatief van minder groot belang. Samengenomen vormen zij 20 procent van de totale uitgaven.

[120] In dit rapport worden de in Piramide gebruikte Engelse benamingen voor de sectoren en uitvoeringskanalen gehanteerd.

[121] In totaal is binnen de categorie *multisector/cross-cutting* ruim EUR 100 miljoen besteed aan activiteiten op dit gebied.

Deze sectorale verdeling wijkt af van de door het *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) berekende wereldwijde ODA allocaties in fragiele staten. Het jaarlijks aandeel van de sectoren humanitaire hulp en *Government and civil society* samen varieert in de periode 2000-2010 tussen de 21 en 32 procent van de totale uitgaven.[122] Dit komt onder meer doordat, wereldwijd, algemene begrotingssteun een groot deel uitmaakt van de donorsteun aan fragiele staten. Nederland verleende deze vorm van steun in uitzonderlijke gevallen (Burundi).

De binnen de sector '*Government and civil society* ' gefinancierde activiteiten bestaan uit programma's en projecten specifiek gericht op de opbouw van nieuwe en versterking van de capaciteit van bestaande instanties binnen de overheid en het maatschappelijk middenveld (EUR 493 miljoen – 66 procent). Voorts gaat het om specifiek op conflictpreventie en vredesopbouw gerichte activiteiten (EUR 251 miljoen – 34 procent).[123]

Figuur 4.3 geeft een verbijzondering van de uitgaven in beide sectoren. De uitgaven binnen '*Conflict prevention and resolution, peace and security*' blijken ongeveer gelijkelijk verdeeld naar *post-conflict peace-building* activiteiten die door de VN worden uitgevoerd, uitgaven gericht op het opbouwen c.q. hervormen van het veiligheidsapparaat (*security sector reform*), en uitgaven gericht op *civilian peace-building* en preventie en oplossing van conflicten. De uitgaven binnen '*Government and civil society*' zijn voor het grootste deel besteed aan de opbouw en versterking van de staat en haar uitvoeringsorganen (*public sector policy and administrative management*), ondersteuning van verkiezingen, ontwikkeling van het rechtssysteem, bevordering van mensenrechten en democratiseringsprocessen.

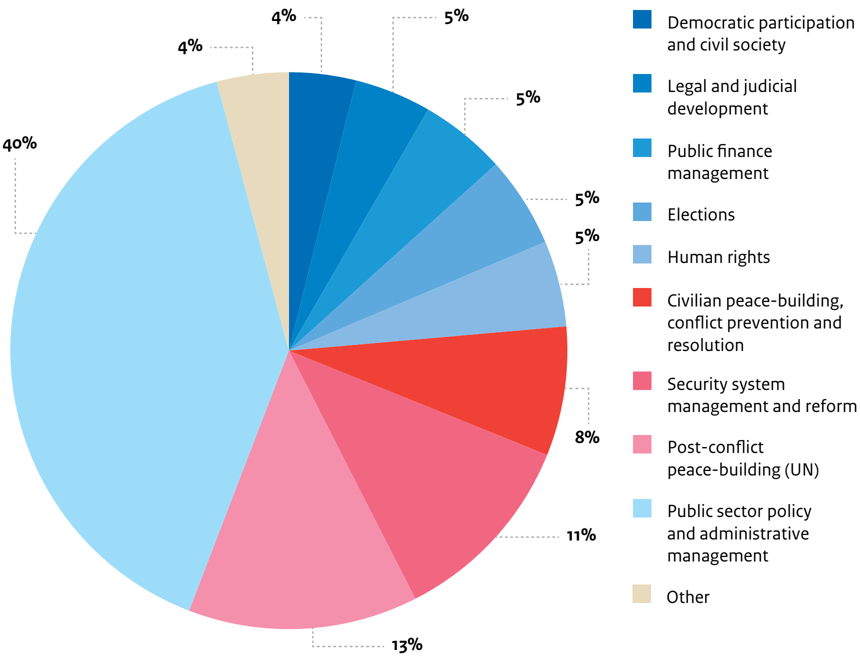
Voorbeelden van zeer grootschalige financieringen zijn:
- de bijdrage van EUR 193 miljoen aan het door het Wereldbank beheerde *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) dat tal van programma's gericht op de opbouw en het functioneren van de overheid behelsde naast programma's gericht op het opbouwen van de economie en economische en sociale infrastructuur (zie hoofdstuk 5);
- de bijdrage van ruim EUR 98 miljoen aan diverse post-conflict vredesopbouw programma's van de VN;
- De investering van circa EUR 84 miljoen in de hervorming en verbetering van het veiligheidsapparaat in verschillende landen. Voorbeelden zijn het *Law and Order Trust Fund* (LOTFA) van de UNDP in Afghanistan (zie hoofdstuk 5) en belangrijke programmatische bijdragen aan Burundi onder de noemer van stabiliteitssteun, waaronder EUR 10,4 miljoen gekanaliseerd via de Burundese overheid (ministerie van Financiën) en EUR 14 miljoen voor het *Security Sector Development* Programma (zie hoofdstuk 6).[124]

122 OECD-DAC/INCAF, *Fragile States 2013*, 2012, figuur 2.9, p. 58.
123 De volledige titel van de CRS-code is: '*Conflict prevention and resolution, peace and security*'.
124 Niet alle activiteiten in Piramide zijn correct gecodeerd. Het *Security Sector Development* programma heeft ook bijdragen ontvangen, die als '*Other*' zijn aangegeven.

Figuur 4.3 *Uitgaven in de fragiele staten plus Somalië en Tsjaad binnen de sector 'Government and civil society', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 744,5 mln.

Blauw = activiteiten *Government and civil society*
Rood = activiteiten *Conflict prevention and resolution, peace and security*



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

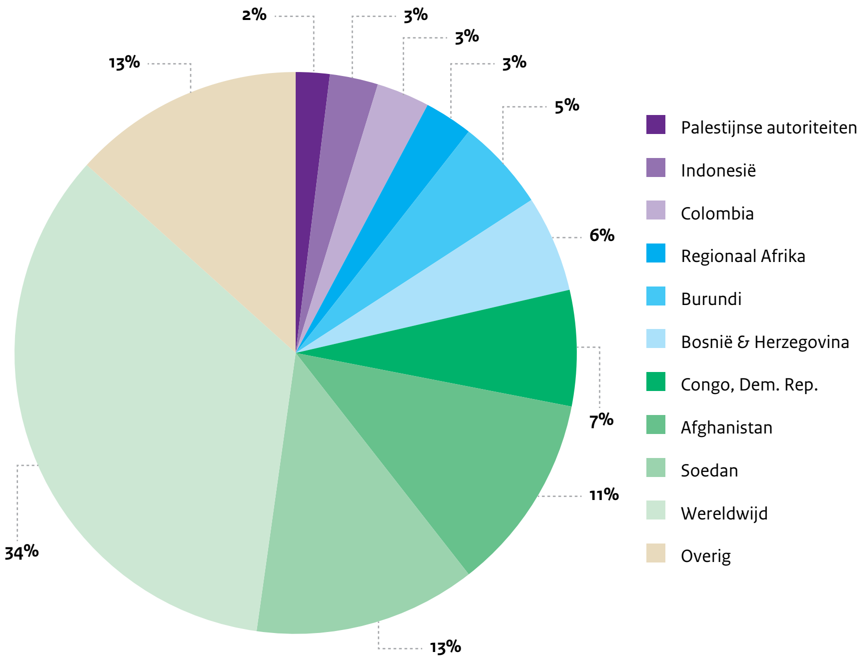
Nederland financiert ook specifiek op conflictvermindering en vredesopbouw gerichte activiteiten in landen die niet behoren tot de in het Nederlandse fragiele statenbeleid geoormerkte landen. De wereldwijde uitgaven op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw[125] zijn aanzienlijk en nemen gestaag toe sinds 2005. In de periode 2005-2011 financierde Nederland voor ruim EUR 620 miljoen aan activiteiten op dit gebied in 53 landen en vier regio's (figuur 4.4).[126] Met uitzondering van de in het fragiele statenbeleid genoemde landen, ging het doorgaans om relatief kleine bijdragen. De casestudielanden Soedan, Afghanistan, DRC en Burundi behoren tot de belangrijkste ontvangers. Ongeveer een derde van de beschikbare fondsen (EUR 215 miljoen) werd besteed aan wereldwijde programma's (bijdragen aan de VN en grootschalige ontmijningsactiviteiten, waaronder de bijdrage van EUR 18 miljoen aan een ontmijningsprogramma van de *Mines Advisory Group* en

[125] DAC CRS code: *Conflict prevention and resolution, peace and security.*
[126] Regionaal Afrika, Grote Merenregio, Westelijke Balkan en Regionaal Hoorn van Afrika.

die van circa EUR 17 miljoen voor door de *Halo Trust* in meerdere landen uitgevoerde ontmijning en verwijdering van niet-geëxplodeerd oorlogstuig).[127]

Figuur 4.4 *Uitgaven aan conflictpreventie en vredesopbouw wereldwijd naar land, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 624,2 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

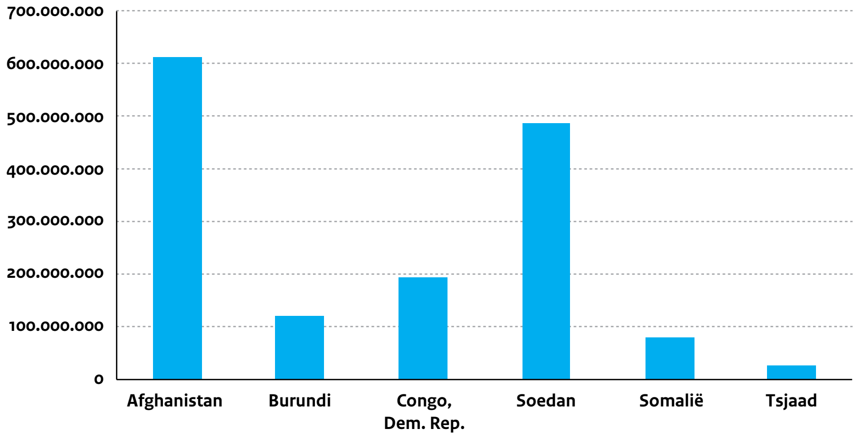
4.2.2 Uitgaven in de casestudielanden

Onderstaand wordt kort ingegaan op de uitgaven in de bij deze beleidsdoorlichting betrokken landen (Afghanistan, Burundi, Democratische Republiek Congo, Zuidelijk Soedan, Somalië en Tsjaad); details komen aan bod in de *casestudy* hoofdstukken.

[127] De ontmijningsactiviteiten in Angola, Bosnië-Herzegovina en Cambodja werden door IOB geëvalueerd, zie: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Preparing the ground for a safer world. Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006*, IOB Evaluatie nr. 323, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009.

Figuur 4.5 *Uitgaven casestudielanden, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 1.517,0 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

De totale uitgaven in de casestudielanden in de periode 2005-2011 bedroegen ruim EUR 1,5 miljard, oftewel ongeveer 70 procent van de uitgaven in alle specifiek in het fragiele statenbeleid geoormerkte landen. Afghanistan en Zuidelijk Soedan[128] waren de grootste ontvangers met respectievelijke bijdragen van EUR 612 miljoen en EUR 487 miljoen; gevolgd door DRC en Burundi, elk met ruim EUR 100 miljoen. Somalië en Tsjaad ontvingen minder (voor de totalen zie figuur 4.5; tabel 4.1 bevat uitgaven per jaar).

Het overgrote deel van de in de casestudielanden ondernomen activiteiten werd gefinancierd uit de 'reguliere' OS-budgetten. Het Stabiliteitsfonds en Wederopbouwfonds Centraal droegen samen voor 21 procent bij in de totale uitgaven – een iets hoger aandeel dan voor alle fragiele staten samen. Ofschoon financieel van mindere orde, zijn beide begrotingsfaciliteiten, zoals eerder aangegeven, van strategisch belang doordat zij snel en flexibel kunnen worden ingezet (zie 4.2.3).

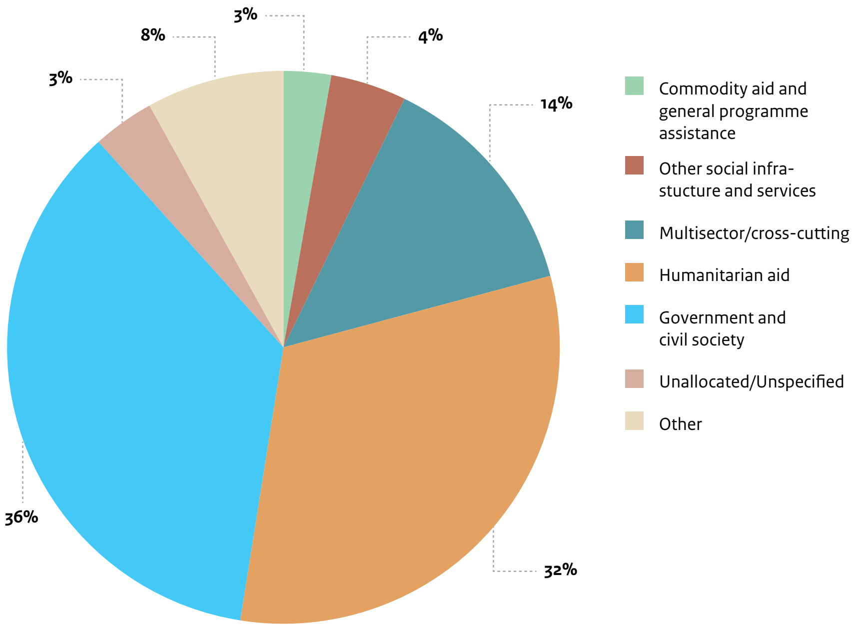
De sectorale verdeling van de uitgaven (figuur 4.6) komt grotendeels overeen met het hiervoor geschetste beeld voor de groep van fragiele staten als geheel. De belangrijkste uitgaven in de casestudielanden betroffen de sectoren '*Government and civil society*' en humanitaire hulp, gevolgd door '*multi-sector/cross cutting*'. Relatief gezien zijn de voor de overige sectoren gedane uitgaven van minder belang. De spreiding van de uitgaven over de

[128] Zoals eerder vermeld, bleek het niet mogelijk een eenduidig onderscheid te maken tussen de uitgaven in Zuid-Soedan en die in Soedan als geheel. Daarom werd er voor gekozen alleen uitgaven aan Zuidelijk Soedan toe te rekenen waarvan duidelijk is dat de gefinancierde activiteit geheel dan wel gedeeltelijk binnen Zuidelijk Soedan plaatsvond of mede ten bate van Zuidelijk Soedan werd ondernomen.

sectoren weerspiegelt grotendeels de in het fragiele statenbeleid beschreven aandachtsgebieden en prioriteiten.

Figuur 4.6 *Uitgaven in casestudielanden naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 1.517,0 mln.



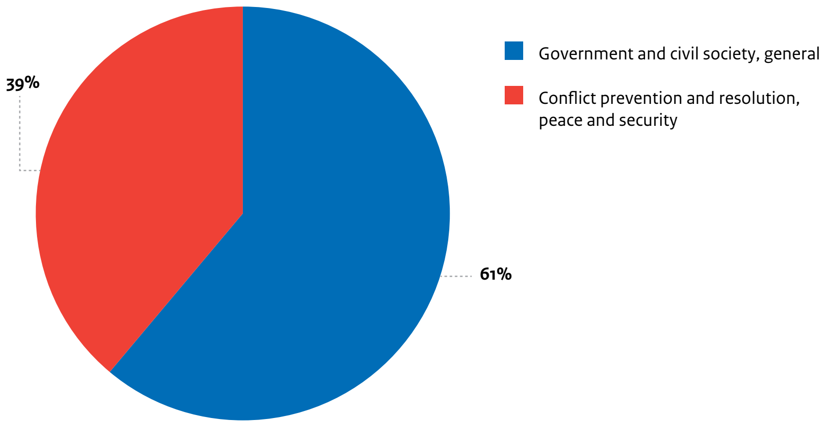
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

De categorie '*commodity aid and general programme assistance*' betreft onder meer de geruime tijd aan Burundi verleend algemene begrotingssteun (zie hoofdstuk 6). Daarnaast is steun verleend aan het wederopbouwen en versterken van de economie en de sociale dienstverlening, vooral onderwijs en gezondheidszorg. Dergelijke activiteiten werden zowel in multi-donor verband uitgevoerd door of in beheer van de Wereldbank en VN-organisaties als via UNDP en UNICEF. Ook werd een niet onaanzienlijk deel ondernomen via bilaterale programma's en projecten.

Onderstaand wordt het uitgavenbeeld binnen de sector '*Government and civil society*' verbijzonderd. Ruim 60 procent van de uitgaven (EUR 334 miljoen) werd besteed aan algemene activiteiten gericht op de opbouw en versterking van een breed scala van overheidsinstellingen en van het maatschappelijk middenveld; het overige deel (EUR 212 miljoen) betrof specifiek op conflictpreventie en vredesopbouw gerichte activiteiten (figuur 4.7).

Figuur 4.7 *Uitgaven in casestudielanden; onderverdeling binnen de sector 'Goverment and civil society', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 545,5 mln.



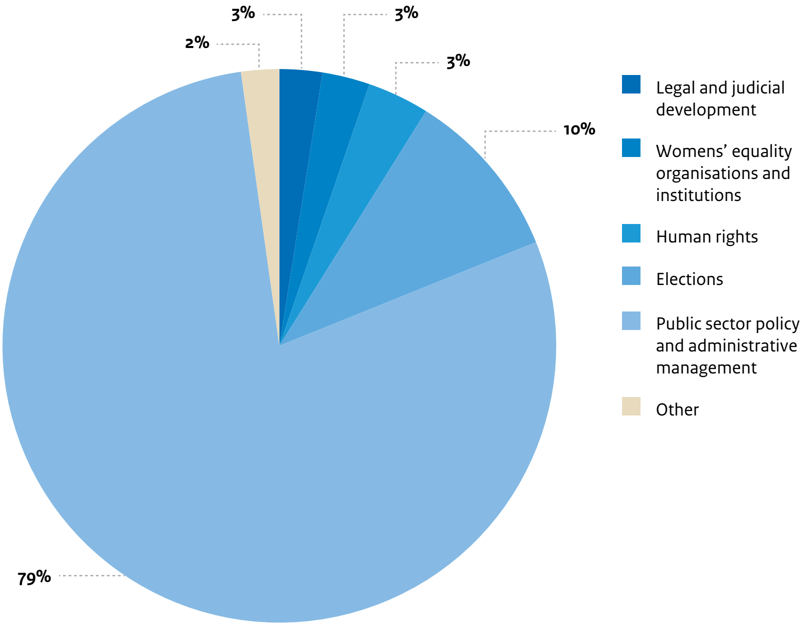
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Figuur 4.8 biedt een meer gedetailleerd inzicht in wat in de sector '*Government and civil society, general*' is gefinancierd. Ook hier is het beeld als eerder geschetst voor de groep fragiele staten als geheel: het merendeel van de steun betrof activiteiten gericht op de opbouw, wederopbouw en hervorming van overheidsdiensten. Dit waren onder andere de opbouw van fysieke infrastructuur (gebouwen en andere fysieke faciliteiten), opleidingen, verbetering van systemen en procedures (salarissystemen, systemen gericht op financieel-economische planning en op dienstverlening aan de burger, etc.), versterking van analytische en bestuurlijke capaciteit van de overheid en financiële steun voor het salaris van overheidspersoneel. Kortom, een breed palet van activiteiten ter verbetering van het functioneren van het overheidsapparaat op centraal en decentraal niveau.

Een andere belangrijke categorie was steun bij voorbereiding en uitvoering van verkiezingen met nadruk op het verkiezingsproces en het toezicht daarop (training van personeel, voorlichting aan burgers, fysieke en logistieke ondersteuning). Ook werden tal van activiteiten gefinancierd ter verbetering van de mensenrechtensituatie met bijzondere nadruk op de rechten en maatschappelijke positie van vrouwen. Van belang was ook de steun aan het rechtssysteem (hervorming van het justitie apparaat, inbedding van traditionele rechtssystemen in het 'moderne' rechtssysteem en '*transitional justice*').

Figuur 4.8 *Uitgaven in casestudielanden; onderverdeling binnen de sector 'Goverment and civil society, general', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 333,9 mln.

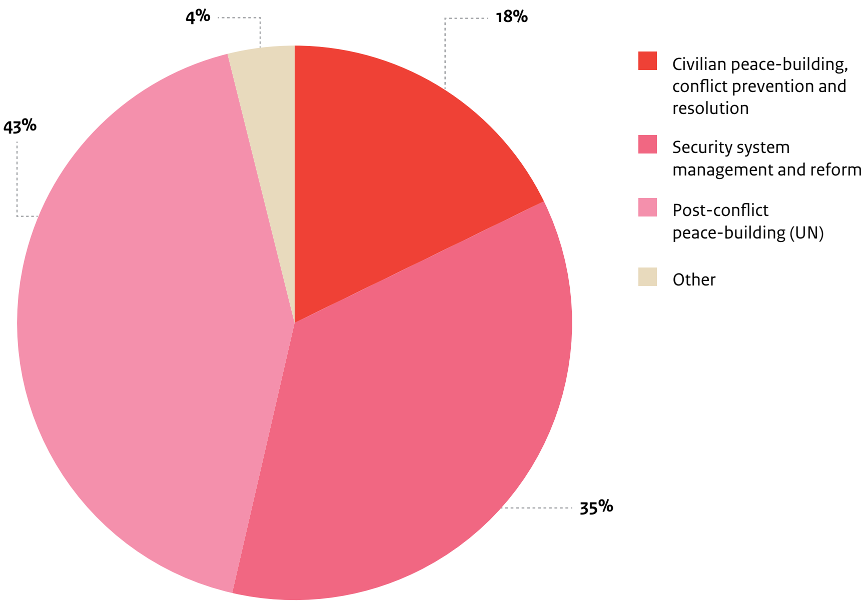


Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Figuur 4.9 laat zien dat binnen de sector '*conflict prevention and resolution, peace and security*' vooral steun werd geboden aan in VN-verband ondernomen (post-conflict) vredesopbouw, (weder)opbouw, hervorming en professionalisering van leger en politie inclusief de inbedding daarvan in een democratisch en mensenrechten respecterend politiek en openbaar bestuur.

Figuur 4.9 *Uitgaven in casestudielanden; onderverdeling binnen de sector 'Conflict prevention and resolution, peace and security', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 211,7 mln.



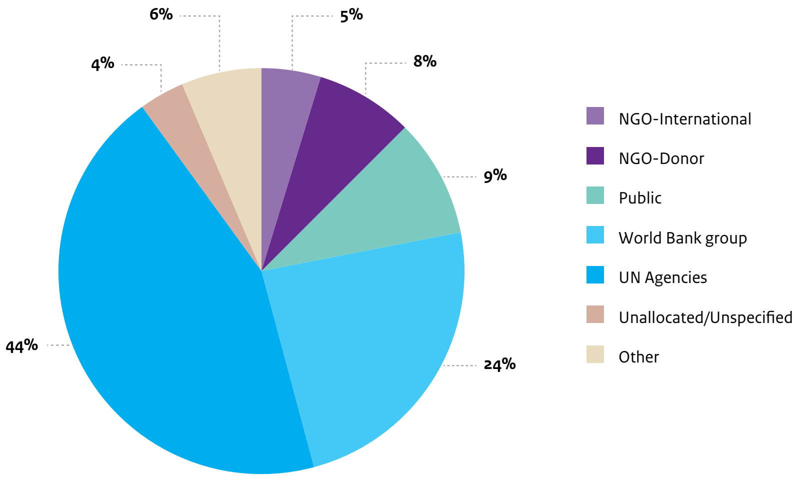
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Ook werd in belangrijke mate steun verleend aan het betrekken van burgers en civiele organisaties bij conflictpreventie en conflictresolutie. Belangrijke activiteiten waren bewustwording, training en onderlinge dialoog en begeleiding van verzoeningsprocessen.

Een van de uitgangspunten van het fragiele statenbeleid is 'multilateraal waar mogelijk – bilateraal waar nodig'. Dit uitgangspunt komt uitdrukkelijk naar voren wanneer de uitgaven in de periode 2005-2011 worden bezien naar uitvoeringskanaal (figuur 4.10). In de praktijk verliep de financiering voor het overgrote deel via de VN (meerdere VN-organisaties en programma's) en de Wereldbank. Het civilaterale kanaal (Nederlandse, internationale en lokale ngo's samen) was van veel minder belang. Dit gold ook voor de financiering via nationale overheden of andere donoren (de categorie *public*).

Figuur 4.10 *Uitgaven in casestudielanden naar uitvoerende organisatie, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 1.517,0 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

4.2.3 Stabiliteitsfonds en Wederopbouwfonds

Het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds zijn in het leven geroepen als specifieke financiële instrumenten voor de ondersteuning van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten en landen die verkeren in uiteenlopende situaties van fragiliteit.

Het Stabiliteitsfonds werd in 2003 ingesteld als een begrotingsfaciliteit voor de financiering van wereldwijde activiteiten op het gebied van wederopbouw en conflictpreventie. Het fonds is een continuering van eerdere begrotingsfaciliteiten, waaronder het Vredesfonds, het Kleine Wapens Fonds en het Ontmijningsfonds. Het fonds heeft tot doel 'om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich al een conflict voltrokken heeft'.[129] Het Stabiliteitsfonds kent een ODA en een non-ODA component voor financiering van activiteiten in de armste (DAC-I) en rijkere (DAC-II) ontwikkelingslanden.[130] Dit betreft: ondersteuning van vredesprocessen, bevordering van de militaire *peacekeeping* capaciteit van ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld door het trainen van legereenheden die deel uit gaan maken van regionale of VN-vredesmissies), hervorming, herstructurering of wederopbouw

[129] Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Kamerbrief oprichting van het Stabiliteitsfonds*, TK 29 200 V, nr. 10, 3 oktober 2003, p. 1.

[130] Met ingang van 2005 hanteert de OESO geen gescheiden DAC-I en DAC-II landenlijsten meer omdat het onderscheid steeds complexer werd.

van leger en politie, ontwapening, demobilisatie en re-integratie van (voormalig) strijders, opruiming van mijnen en andersoortig onontploft oorlogstuig, inzameling en vernietiging van kleine wapens, en de uitzending van Nederlandse deskundigen voor civiele crisisbeheersing.

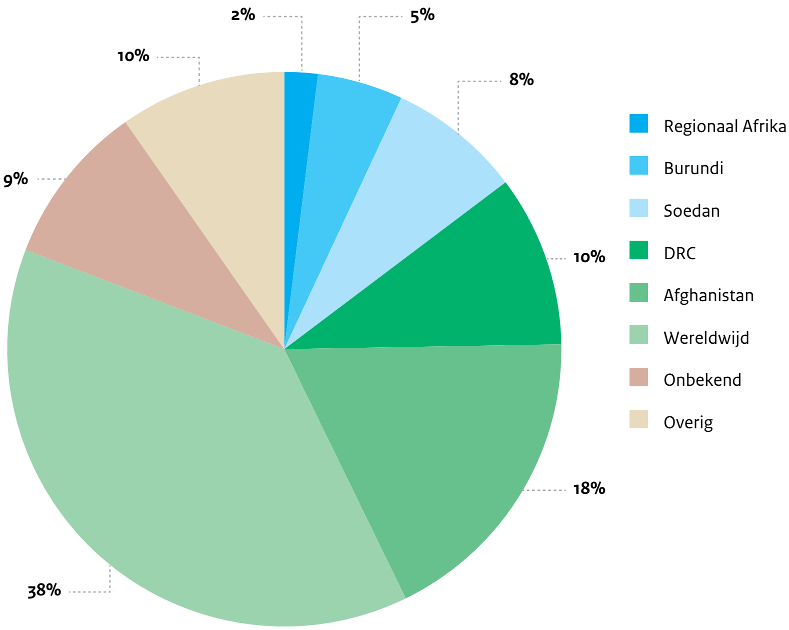
Het Wederopbouwfonds beoogt ook bij te dragen aan een zo groot mogelijke flexibiliteit van de Nederlandse inzet in fragiele staten en bevat daartoe centraal en decentraal beheerde middelen.[131] Zij dienen voor de financiering van activiteiten gericht op het vergroten van veiligheid van burgers, het bevorderen legitiem politiek en openbaar bestuur en het creëren van vredesdividend. De middelen worden ook aangewend voor ondersteuning van vijf, nauw met EFV (thans DSH) samenwerkende, internationale niet-gouvernementele organisaties: *Interpeace*, *International Crisis Group*, *International Alert*, *Center for Humanitarian Dialogue* en *International Center for Transitional Justice*.

In de periode 2005-2011 werd via het Stabiliteitsfonds EUR 614 miljoen besteed.[132] Uit figuur 4.11 blijkt dat een groot deel van de uitgaven als 'wereldwijd' werd geadministreerd in Piramide. Dit betreft onder meer een bijdrage van EUR 71 miljoen aan het door de Wereldbank beheerde *Multi-Country Demobilization and Reconstruction Programme* (MDRP) in landen in het Grote Merengebied van centraal Afrika (zie hoofdstuk 6) en diverse bijdragen aan ontmijningsprogramma's. Stabiliteitsfonds middelen werden aangewend voor activiteiten in 38 landen. De meeste hiervan ontvingen kleine bijdragen; de grootste ontvangers waren Afghanistan (18 procent van de uitgaven), DRC (10 procent), Soedan (8 procent) en Burundi (5 procent). Somalië en Tsjaad ontvingen elk minder dan 1 procent.

[131] Decentrale middelen zijn aan ambassades gedelegeerde en door hen beheerde fondsen.
[132] Dit betreft de ODA en non-ODA uitgaven uit het Stabiliteitsfonds en uitgaven uit het (voormalige) Kleine Wapensfonds en Ontmijningsfonds.

Figuur 4.11 *Uitgaven Stabiliteitsfonds naar land van allocatie, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 614,2 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

De bestedingen geschiedden conform de doelstellingen van het Stabiliteitsfonds: het overgrote deel van de uitgaven vond plaats in de sector '*Government and civil society*'. Belangrijke uitgavencategorieën daarbinnen zijn post-conflict vredesopbouw via de VN, opruiming van landmijnen en andersoortig onontploft oorlogstuig, en activiteiten gericht op de opbouw en hervorming van de veiligheidssector (leger en politie).[133]

Het Wederopbouwfonds Centraal is kleiner dan het Stabiliteitsfonds. In de periode 2005-2011 werd via het Wederopbouwfonds Centraal EUR 176 miljoen besteed in 16 landen en 2 regio's.[134] Bijna de helft van de middelen werd besteed in Afghanistan. De DRC, Soedan en Burundi werden in zeer beperkte mate bediend uit het fonds; de uitgaven voor Somalië en Tsjaad waren nihil. Een zeer aanzienlijk deel (21 procent) werd besteed aan 'wereldwijde activiteiten'. Het aanzienlijke deel van de uitgaven voor Haïti hangt samen met een bijdrage

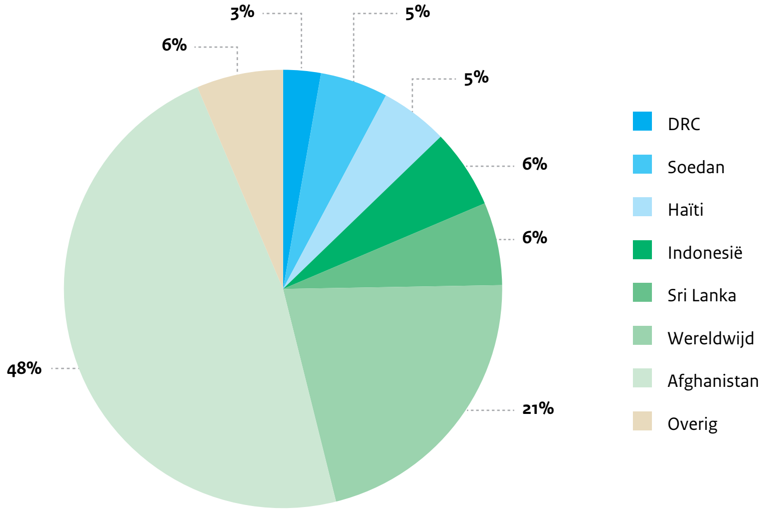
133 Meer dan een kwart van de uitgaven van het Stabiliteitsfonds is niet gespecificeerd ten gevolg van onvolledige of onjuiste codering van activiteiten in Piramide. Ook blijkt 11 procent van de uitgaven (EUR 71 miljoen) te zijn geadministreerd als '*banking and financial services*'. Dit is onjuist want het betreft één bijdrage aan het door de Wereldbank beheerde *Multi-country Demobilisation and Reintegration Programme* in de Grote Merenregio – een activiteit die als 'conflictpreventie en vredesopbouw' geregistreerd had moeten zijn.

134 Grote Merenregio en Regionaal Afrika.

aan de hulpactie van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) voor wederopbouwactiviteiten na de aardbeving van 2010.[135]

Figuur 4.12 *Uitgaven Wederopbouwfonds Centraal naar land van allocatie, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 176,0 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Hoewel het Wederopbouwfonds Centraal een met het Stabiliteitsfonds vergelijkbare doelstelling heeft, blijkt het uitgavenpatroon in de praktijk iets anders te zijn. Conform de doelstelling van het Wederopbouwfonds Centraal wordt het overgrote deel van de uitgaven besteed aan de sector '*Government and civil society*'. Het zwaartepunt ligt daarbij echter niet zoals bij het Stabiliteitsfonds op activiteiten gerelateerd aan conflictpreventie en vredesopbouw, maar op interventies gericht op het versterken van overheidsinstanties en het maatschappelijk middenveld. Een van de grootste uitgaven betrof de bijdrage van EUR 75 miljoen aan het door de Wereldbank beheerde en door meerdere donoren gefinancierde *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF). Het ARTF wordt in hoofdstuk 5 besproken. Voorts zijn van belang de uitgaven voor civiele vredesopbouw, conflictpreventie en resolutie en post-conflict vredesopbouw activiteiten ondernomen door de VN.

[135] SHO is een consortium van Nederlandse ngo's die humanitaire hulp verlenen. Fondsen uit het humanitaire hulpbudget waren bestemd voor acute noodhulp verleend door SHO-leden aan de slachtoffers van de aardbeving.

4.3 Conclusies

Kennis en bekwaamheid op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw zijn gaandeweg toegenomen op het departement en de posten. De capaciteit van de posten in fragiele staten is waar mogelijk versterkt, hierbij was het bieden van inhoudelijke steun vanuit het departement van groeiend belang. Desondanks bleek niet in alle gevallen de capaciteit op posten afdoende te zijn om alle taken uit te voeren; een knelpunt was vooral het beheer van de activiteitenportefeuille. De interdepartementale samenwerking is sterk geïntensiveerd, vooral die tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ministeries van Defensie en van Veiligheid en Justitie. Nederland was in internationale fora op toegespitste terreinen een belangrijke trekker bij de beleidsontwikkeling betreffende de aanpak van de problematiek van fragiele staten.

Het budget werd grotendeels conform de doelstellingen en prioriteiten van het fragiele statenbeleid besteed aan een breed palet van activiteiten op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling en het lenigen van acute en chronische humanitaire noden. In overeenstemming met de doelstelling 'multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig' werden de middelen primair besteed via het multilaterale kanaal: vooral VN en Wereldbank. Ook werd een niet onaanzienlijk deel van de fondsen gekanaliseerd via Nederlandse en internationale niet-gouvernementele organisaties.

Qua financiële omvang zijn het Stabiliteitsfonds en Wederopbouwfonds Centraal in vergelijking met de reguliere OS-budgetten van relatief gering belang. Hun strategisch belang is echter groot omdat beide fondsen snel en flexibel kunnen worden aangewend voor het financieren van activiteiten voor conflictpreventie en normaliseren van omstandigheden in landen gekenmerkt door fragiliteit.



5 Afghanistan

Afghanistan was in de door het onderzoek bestreken periode de belangrijkste – en meest in het oog springende – Nederlandse proeftuin voor het geïntegreerde beleid. Dit hoofdstuk analyseert, na een beknopte historische inleiding, de bouwstenen en ontwikkeling van het Nederlandse Afghanistan-beleid. Vervolgens zet het betoog de resultaten van dit beleid uiteen, langs de lijnen van de drie pijlers van het 3D-beleid (politiek en mensenrechten, veiligheid en onstabiliteit, sociaaleconomische ontwikkeling). Het hoofdstuk sluit af met een inschatting van de (langere-termijn)effecten en de duurzaamheid van de resultaten van het beleid.

5.1 Afghanistan als brandhaard

De omvangrijke Nederlandse betrokkenheid bij Afghanistan sinds 2001 vloeide voort uit de terreuraanslagen van *nine-eleven.* De VS kondigden na de aanslagen een *global war on terror* af. Operatie *Enduring Freedom* resulteerde vervolgens in de val van het Afghaanse radicaalislamitische Taliban-regime in november 2001. Dit regime had onderdak verschaft aan de kwade genius achter de aanslagen: Osama bin Laden. De VS en zijn bondgenoten installeerden een pro-Amerikaanse interim-regering onder Hamid Karzai. *Regime change* volstond echter niet. De VS – met in het kielzog andere (donor)landen en organisaties als NAVO, VN en Wereldbank – zetten zich aan een omvangrijke wederopbouwtaak. De Bonn-conferentie van december 2001 bepaalde de hoofdlijnen voor de toekomst van Afghanistan.

Op politiek vlak wenste de internationale gemeenschap een '*lean and mean Afghan state*', waarbij de nadruk lag op institutionele hervormingen (Parlement, veiligheidsdiensten, ministeries, lokale organen). De Amerikanen verduidelijkten dat het ging om '*good enough government*'. Afghanistan hoefde geen modeldemocratie naar Westers voorbeeld te zijn. Op veiligheidsgebied gold de '*light footprint*': relatief weinig troepen (vooral *special forces* in samenwerking met lokale milities) en het luchtwapen moesten de veiligheid garanderen tót de Afghaanse autoriteiten dit zelf aankonden. Deze beperkte inzet van mankracht was gebaseerd op de gedachte dat men er al snel in zou slagen de dreiging van Taliban en andere illegale organisaties te elimineren.

Belangrijk element van de militaire interventie was de – door de VN Veiligheidsraad gesanctioneerde – *International Security Assistance Force* (ISAF). De Amerikanen zetten overigens parallel aan ISAF hun *war on terror* (operatie *Enduring Freedom*) in Afghanistan gewoon voort. In de zomer van 2003 nam de NAVO het ISAF-commando op zich. De VN zouden helpen om Afghanistan te begeleiden naar democratie en welvaart. De *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* coördineerde (mede) de humanitaire hulp en wederopbouw. Een conglomeraat van donorlanden en internationale organisaties raakte betrokken. Nederland deed aanzienlijke toezeggingen, inclusief een militaire bijdrage.

Het tijdpad dat eind 2001 in Bonn was uitgezet, leidde begin 2004 tot de afkondiging van een nieuwe grondwet voor de Islamitische Republiek Afghanistan. Intussen bleek echter dat de '*light footprint*' niet toereikend was. De VS en ISAF hadden in feite alleen de hoofdstad

Kaboel en omgeving enigszins onder controle. Daarom besloot de NAVO om de interventiemacht ISAF stapsgewijs uit te breiden over heel Afghanistan.[136] De ISAF Provinciaal Reconstructie Teams (PRT's) waren bedoeld om in heel Afghanistan het lokale bestuur en wederopbouw te helpen 'kickstarten'.[137] Nederland leverde vanaf eind 2004 een Provinciaal Reconstructie Team in de betrekkelijk rustige noordelijke provincie Baghlan. Een onder operatie *Enduring Freedom* vallend Nederlands *special forces*-detachement opereerde daarnaast van april 2005 tot april 2006 in zuidelijk Afghanistan.

Ingrijpender nog was het antwoord op de vraag hoe Nederland zou bijdragen aan de geplande ISAF-uitbreiding over geheel Afghanistan. De NAVO had de interventie in Afghanistan inmiddels gedefinieerd als cruciaal voor de toekomst van de alliantie. De regering gaf aan als loyale bondgenoot een substantiële verdere bijdrage te willen leveren. Nederland werd gevraagd als *lead nation* voor de zuidelijke provincie Uruzgan. De regering maakte het besluit hiertoe eind december 2005 bekend. Begin februari 2006 stemde een Kamermeerderheid in. De *Task Force Uruzgan* (TFU) ontplooide gedurende de zomer van dat jaar in Uruzgan: een arme en onherbergzame provincie met circa 350.000 inwoners en twee derde de grootte van Nederland.

De kern van de Nederlandse *Task Force* was een Provinciaal Reconstructie Team. Een *Battle Group* moest dit team beveiligen. Vanaf het begin deden zich schermutselingen en zelfs omvangrijke gevechten voor met opstandelingen, de zogenoemde *Opposing Militant Forces*. In de beeldvorming kwam de vraag op: is dit een wederopbouwmissie of toch een vechtmissie? *De facto* waren alleen de drie grootste steden – Tarin Kowt, Deh Rawod en later Chora – en hun omgeving redelijk in de greep van de *Task Force*.

De missie ontwikkelde haar eigen dynamiek. Naarmate de *Task Force* aan de slag ging, zou eventueel terugtrekken lastig worden: dat zou immers (internationaal) politiek gezichtsverlies opleveren en de indruk wekken dat Nederland de lokale bevolking voortijdig in de steek liet. De *Task Force* was in eerste instantie voor een periode van twee jaar toegezegd. Eind november 2007 besloot het kabinet de missie in Uruzgan met nog twee jaar voort te zetten. Regeringspartij Partij van de Arbeid koppelde hieraan de voorwaarde dat Nederland in augustus 2010 definitief zijn rol als *lead nation* in Uruzgan zou beëindigen. Niettemin ontstond in de loop van 2009 een nieuwe verlengingsdiscussie. De NAVO en de

[136] De Nederlandse betrokkenheid bij ISAF omvatte in eerste instantie een infanteriecompagnie met ondersteuning, een peloton van het Korps Commandotroepen, bijdragen aan internationale staven, een F16-eenheid en financiële bijdragen. In 2003 vormde de staf van het Duits-Nederlandse Legerkorps de kern van het hoofdkwartier van ISAF. In 2004 en 2005 leverde Nederland een *Apache*-detachement en in 2004-2006 het PRT in Baghlan. In 2005 verzorgde ons land een *Election Support Force* ten behoeve van de verkiezingen in september van dat jaar. Vanaf 2005 leverde de luchtmacht opnieuw een F-16 detachement, ondersteund door een KDC-10 tank- en transportvliegtuig.

[137] Provinciale reconstructieteams assisteren de lokale bevolking bij bestuurstaken, ontwikkeling en wederopbouw, zoals het opknappen van openbare gebouwen of het opzetten van opleidingen. De NAVO ontplooide circa 25 van deze teams in Afghanistan. Het gros van het personeel is militair, aangevuld met enkele burgers. Elk reconstructieteam wordt beveiligd en bijgestaan door eigen of NAVO-eenheden.

VS drongen er sterk op aan om langer te blijven. De Partij van de Arbeid hield uiteindelijk voet bij stuk, wat resulteerde in de val van het kabinet-Balkenende in de nacht van 19 op 20 februari 2010. Nederland droeg vervolgens per 1 augustus 2010 de leiding over aan het Amerikaans-Australische *Combined Team Uruzgan*. De Nederlandse ISAF-inzet tussen 2006 en 2010 kostte aan 25 Nederlandse militairen het leven, honderden militairen liepen verwondingen op.

'Uruzgan' kreeg overigens nog betrekkelijk onverwacht een vervolg. In het kader van de formatiebesprekingen stelden GroenLinks en D66 voor om een civiel getinte politiemissie in Afghanistan op te zetten. Het nieuwe kabinet-Rutte pikte dit voorstel op, maar gaf het een verstevigde militaire draai. In januari 2011 viel het besluit om een geïntegreerde (militair-civiele) politietrainingsmissie naar de noordelijke provincie Kunduz en de hoofdstad Kaboel te zenden voor de periode 2011-2014. Een kleine meerderheid in de Tweede Kamer ging hiermee akkoord.[138]

5.2 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid

De Nederlandse beleidsdoelstellingen voor Afghanistan – en in het bijzonder voor Uruzgan 2006-2010 – waren ambitieus: bijdragen aan de wederopbouw van een '*failed state*' tot een functionerende constitutionele parlementaire democratie, op basis van een langdurige, omvangrijke en gecoördineerde internationale inspanning. Het Nederlandse uitgangspunt was, evenals dat van veel andere donoren en internationale organisaties, de 'aanvulling' van de zwakke capaciteiten van de Afghaanse staat tot het land op eigen benen zou kunnen staan.

Een keten van donorconferenties volgde. Belangrijke leidraad was het *Afghanistan Compact*, dat de regering-Karzai en de internationale gemeenschap begin 2006 overeenkwamen.[139] Het compact regelde de ontwikkelingsrelatie met Afghanistan voor de komende jaren. Verder somde het compact een reeks van maatregelen op: de snelle ontmanteling van illegale groepen (zoals de Taliban en Al Qaida), meritocratische benoemingen, de stimulering van belangrijke economische sectoren als landbouw, mijnbouw en transport, assistentie voor 18.000 dorpen en gemeenschappen, enzovoorts. Parallel hieraan werd een *Afghanistan National Development Strategy* opgesteld.[140] Deze zou vooral door UNDP begeleid worden. Ter voorkoming van wildgroei namen deelnemende donorlanden een leidende rol

[138] De missie was gericht op de kwalitatieve versterking van de Afghaanse civiele politie en de capaciteitsopbouw van justitiële instituties. De missie omvatte in totaal 545 personen, waaronder 225 opleiders en trainers in zowel NAVO-kader (160) als voor de Europese politiemissie EUPOL. De inzet in Kunduz viel buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting.

[139] *The Afghanistan Compact*, The London Conference on Afghanistan 31 January - 1 February 2006, http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf.

[140] Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan: National Development Strategy 1387-1391 (2008-2013). A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*, http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf. De *Afghanistan National Development Strategy* was in ontwikkeling vanaf 2005 en werd formeel afgekondigd op 12 juni 2008.

op zich in specifieke sectoren. Nederland legde zich onder meer extra toe op goed bestuur (zoals steun bij verkiezingen) en het assisteren van de Afghaanse overheid bij de hulpverlening aan de bevolking. Het ministerie van Buitelandse Zaken stelde, mede op basis van eerdere positieve ervaringen met het beleid ten aanzien van Bosnië, een *Task Force Uruzgan/Afghanistan* in.

De regering formuleerde haar belangrijkste doelstellingen voor Uruzgan primair in de artikel 100-brief van 22 december 2005.[141] Nederland wilde de stabiliteit en veiligheid in de provincie verbeteren door het 'vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen'.[142] Naarmate de Afghaanse overheid haar gezag verstevigde, zouden ISAF en operatie *Enduring Freedom* zichzelf langzaamaan overbodig maken.

In het algemeen golden het *Afghanistan Compact* en de *Afghan National Development Strategy* als richtinggevend voor de Nederlandse inzet op het nationale niveau. In Uruzgan waren de afspraken met lokale partners vaak meer gericht op concrete taken en kortere-termijndoelen. Bilaterale afspraken waren er verder relatief veel met staten die, als Nederland, aanzienlijke militaire operaties in Afghanistan uitvoerden.

De beleidsdoelstellingen vanaf 2001 (en vooral in de onderzochte periode 2005-2011) behelsden drie prioritaire thema's:

- Politiek bestuur en mensenrechten. Het beleid relateerde dit vooral aan de legitimiteit en effectiviteit van het Afghaanse bestuur (*good governance*) en aan een effectief *transitional justice*-proces. In eerste instantie zou Nederland zich, zowel in Afghanistan als later specifiek in Uruzgan, sterk richten op het ondersteunen van de eerste stappen richting parlementaire democratie, onder andere door het verkrijgen van beter inzicht in de werking van een *civil society*, de rol van politieke partijen en die van vrouwelijke parlementariërs en de rechten van vrouwen (*gender*). Goed bestuur werd nadrukkelijk bezien op alle niveaus: internationaal, nationaal en lokaal.
- Veiligheid en stabiliteit, door middel van een breed scala aan programma's, zoals hervorming van de veiligheidssector, demobilisatie en re-integratie van voormalig strijders en drugsbestrijding, met een nadruk op het creëren van alternatieve bestaansmiddelen. De militair-operationele kern in Uruzgan was de *Task Force*. Achterliggende motivatie was steeds dat een stabieler Afghanistan en het aanpakken van terrorisme bij de bron ook de veiligheid van Nederland en de rest van de wereld zou versterken.
- Sociaaleconomische wederopbouw, vooral via coördinatie met gelijkgezinde landen, het (bijdragen aan en monitoren van) het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (zie ook onder) en vanaf 2006 ook de wederopbouw van Uruzgan. Meer in het algemeen werd armoedebestrijding als een middel tegen radicalisering beschouwd.

141 Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over de voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid*-Afghanistan, TK 27 925, nr. 194, 22 december 2005.

142 Idem.

De drie prioritaire thema's waren gelijkwaardig en moesten elkaar versterken. De Eindevaluatie ISAF merkte overigens op dat het gelijkwaardig stellen van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling 'niet altijd het geval was' bij alle ISAF-partners.[143] Voor elk van de prioritaire thema's golden specifieke doelen. Handel en cultuur waren steeds posterioriteiten. De aard van het engagement en de programma's geeft aan dat Nederland zijn betrokkenheid bij Afghanistan zag als complex, structureel en langdurig (zelfs in termen van decennia). De specifieke inspanning voor Uruzgan zou meer tijdsgebonden zijn: deze werd gerekend in perioden van telkens twee jaar. De (beperkte) voortzettingscapaciteiten van de krijgsmacht speelden daarbij een medebepalende rol.

Parallel aan de onderstroom van beleidscontinuïteit, valt vooral vanaf 2005 een beleidsevolutie en -periodisering aan te brengen. Deze periodisering raakt rechtstreeks aan een – vooral door de inzet in Uruzgan afgedwongen – veranderende beleidsvisie voor wat betreft de (vermeende) werking van de drie prioritaire beleidsthema's in hun onderlinge samenhang.

Tot ruwweg de artikel 100-brief van oktober 2007 (die de missie in Uruzgan met twee jaar verlengde) was de klankkleur in het Nederlandse beleid hoopvol-pragmatisch. Het Uruzgan-beleid straalde – onder erkenning van alle mogelijke problemen en valkuilen – optimisme uit. Dit optimisme borduurde voort op de ambitieuze toon van 'maakbaarheid' die de artikel 100-brief van december 2005 zette voor Uruzgan. Beleidsdocumenten benadrukten dat programma's wel degelijk hun eerste resultaten opleverden. Zo stelde de ambassade in het jaarverslag over 2006 dat 'de eerste periode van de Nederlandse inzet in Uruzgan succesvol is verlopen; zowel vanuit een oogpunt van militair optreden, van ontwikkelingssamenwerking en van diplomatie op provinciaal niveau'.[144] De eerste nationale verkiezingen, waarvoor Nederland belangrijke donorsteun verleende, waren bovendien relatief goed verlopen. Hetzelfde jaarverslag oordeelde dat alle gestelde doelen voor wat betreft goed bestuur in Uruzgan waren gerealiseerd. Dergelijke hoopgevende observaties sloten aan bij de toonzetting in de beleidsstukken over Afghanistan als geheel voor deze periode. Inderdaad deden zich allerlei zorgelijke ontwikkelingen voor, maar ISAF, VN, EU en VS maakten onmiskenbaar 'voortgang met het zoeken naar de beste combinatie van militaire middelen, ontwikkelingssamenwerking en politieke en diplomatieke instrumenten'. Op nationaal niveau verliep bijvoorbeeld de implementatie van het UNDP-programma *Disbandment of Illegal Armed Groups* 'naar behoren',

143 Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010*, 2011, p. 20. Een onafhankelijke commissie van experts die de evaluatie beoordeelde en de auditdiensten van Defensie en Buitenlandse Zaken zetten vraagtekens bij de opzet en uitvoering van de Eindevaluatie ISAF. Kritiek was er vooral op het te beperkte plan van aanpak. Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Bijlage met Eindoordeel van de ingestelde commissie van onafhankelijke deskundigen op de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF*, TK 27 925, nr. 436, 28 september 2011. Opgemerkt kan worden dat regering en opstellers de evaluatie primair beschouwden als een politieke appreciatie (gestructureerd op basis van de artikel 100-brieven c.q. het Toetsingskader) en niet zozeer als een allesomvattend eindoordeel over de geïntegreerde aanpak 2006-2010.

144 HMA Kaboel, *Jaarverslag 2006/Jaarplan 2007*, p. 1.

aldus de ambassade.[145]

In de periode eind 2007 - begin 2010 was een bijstelling zichtbaar op basis van de inmiddels opgedane ervaringen. De taaie problemen die samenhingen met de complexe transitie naar een democratisch staatsbestel zonken verder in. Beleidsdocumenten hielden nog sterker rekening met 'harde' contextuele factoren als de voortdurende onveiligheid en de lage kwaliteit van de Afghaanse overheid. Parallel hieraan werd de noodzaak van realisme, kleine stapjes, Afghanisering (*local ownership*), bescherming van de burgerbevolking en bestendiging van de civiele ruimte steviger aangezet. De ambassade benadrukte dat haar rol verschoof van aanjager naar coördinator en stimulator.

Het Nederlandse vertrek uit Uruzgan medio 2010 (inclusief de afsluiting van zeven lopende hulpprogramma's) en de *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* van maart 2011 resulteerden in een verdere rationalisering van beleid en doelstellingen. De *Focusbrief* kende groter gewicht toe aan het Nederlands eigenbelang in relatie tot de partnerlanden. De meest veelbelovende projecten, waarin Nederland specifieke meerwaarde zou kunnen bieden, kregen voorrang: een grotere zichtbaarheid met minder werk, inspelend op succesvolle programma's. Volgens het Meerjarig Strategisch Plan 2011-2014 blijft Nederland tot 2014 – het cruciale transitiejaar volgens de internationale gemeenschap – als hoofddonor bij Uruzgan betrokken, mede om zijn lopende ontwikkelingsagenda goed in te bedden. De beheerslast voor de ambassade moest tegelijk zo beperkt mogelijk blijven. Dit alles ging gepaard met een sterke concentratie op drie sectoren: landbouw, *rule of law* en goed bestuur.[146] De actieve steun aan de sectoren gezondheid, onderwijs, rurale ontwikkeling, water, infrastructuur en energie kwam ten einde.[147] Rekening wordt gehouden met vóórtdurende betrokkenheid bij Afghanistan als geheel.

5.3 Uitgaven

De ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken gekomen uitgaven in Afghanistan in de periode 2005-2011 beliepen EUR 612,3 miljoen en fluctueerden van jaar tot jaar (zie figuur 5.1). Deze uitgaven werden gedaan voor activiteiten met een nationale reikwijdte en voor de Nederlandse inzet in de provincie Uruzgan. De uitgaven van het ministerie van Defensie voor de ISAF-missie in deze provincie beliepen in de periode 2006-2010 EUR 1.617,5 miljoen. Details met betrekking tot de uitgaven voor de ISAF-missie

[145] Idem.

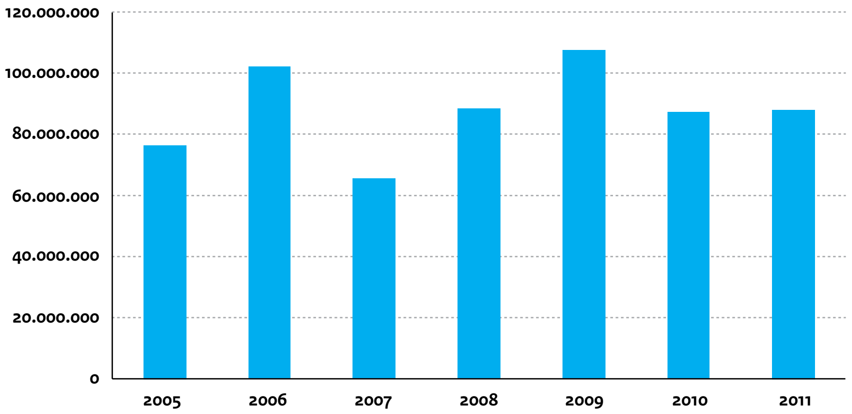
[146] Bij landbouw ligt de nadruk op verbetering van de levensstandaard en zelfvoorziening van Afghaanse boeren. *In concreto*: landbouwonderwijs, zoals in het *National Agricultural Education Centre*, en een hervormingsprogramma voor het Afghaanse ministerie van Landbouw, Irrigatie en Veeteelt. Bij *rule of law* vooral de verbetering van de toegang tot de rechtspraak. Bij goed bestuur vooral de versterking van de legitimiteit, daadkracht en verantwoordelijkheid van nationaal en lokaal bestuur.

[147] Volgens de ambassade sloot het Meerjarig Strategisch Plan 2011-2014 goed aan bij de prioriteiten die de *Focusbrief* stelde. Interessant is inderdaad dat het Jaarplan 2012 meldt dat de *Focusbrief* het speerpunt 'goed bestuur' niet uitdrukkelijk benoemt, maar dat goed bestuur niettemin een doelstelling zal zijn in het kader van veiligheid en de transitie naar een rechtstaat.

in Uruzgan en de in deze provincie gesteunde opbouw en ontwikkelingsactiviteiten worden later behandeld.

Figuur 5.1 *Afghanistan: Uitgaven per jaar, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 612,3 mln.



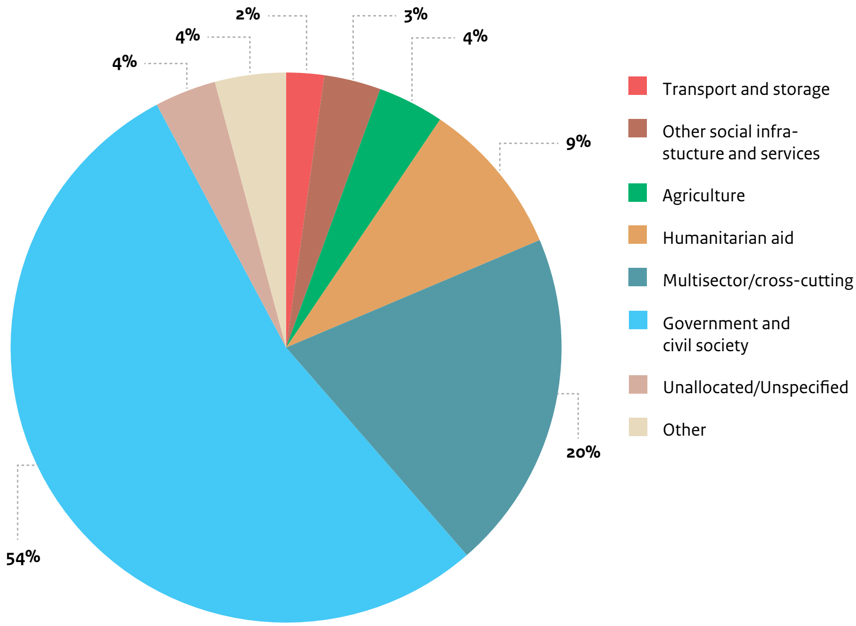
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

5.3.1 Uitgaven naar sector

Meer dan de helft van de uitgaven door het ministerie van Buitenlandse Zaken (ruim EUR 328 miljoen) werd besteed aan activiteiten binnen de sector '*governance and civil society*', zie figuur 5.2). Opvallend zijn de als '*multi-sector/crosscutting*' gedefinieerde uitgaven (20 procent of te wel bijna EUR 122,7 miljoen). De overige sectoren, waaronder humanitaire hulp, landbouw, transportinfrastructuur en infrastructuur voor sociale dienstverlening zijn relatief van aanmerkelijk minder belang; samen vormen zij circa 25 procent van de totale uitgaven.

Figuur 5.2 *Afghanistan: Uitgaven naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 612,3 mln.



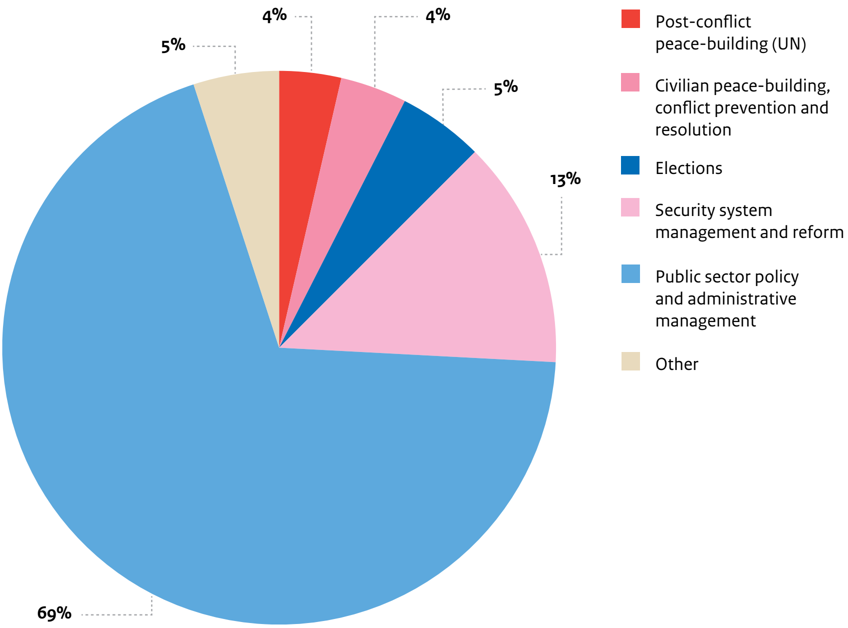
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Figuur 5.3 toont de verdeling van de uitgaven binnen de sector '*governance and civil society*'. Bijna 70 procent (EUR 227 miljoen) van de uitgaven werd gedaan voor de financiering van activiteiten in de subsector '*public sector policy and administrative management*'. Dit betrof vooral de versterking van de overheid en haar instituties op nationaal en subnationaal niveau. Ook werd een zeer aanzienlijk bedrag gespendeerd aan '*security system management and reform*', namelijk EUR 44 miljoen. De andere subsectoren, waaronder steun voor verkiezingen en civiele vredesopbouw bleken van relatief minder belang.

Figuur 5.3 *Afghanistan: Uitgaven binnen de sector 'Government and civil society', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 328,1 mln.

Blauw = activiteiten *Government and civil society*
Rood = activiteiten *Conflict prevention and resolution, peace and security*



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Gemeten naar financiële omvang werden de belangrijkste bijdragen gedaan aan twee multi-donor fondsen voor wederopbouwprogramma's: het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) beheerd door de Wereldbank en het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA) beheerd door UNDP. Via het ARTF wordt in feite algemene begrotingssteun geboden. Dit betreft de financiering van overheidssalarissen, de aanleg van economische en sociale infrastructuur (investeringen in de agrarische sector, onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater en sanitaire voorzieningen, wegen, etc.) en kleinschalige gemeenschapsprojecten. Het fonds vormt sinds 2002 het belangrijkste instrument voor integrale en gecoördineerde financiering van de wederopbouw in Afghanistan. Met een bijdrage van EUR 193 miljoen in de periode 2005-2011 is Nederland een van de belangrijkste bilaterale donoren van dit fonds (10 procent van de totale donorbijdrage). Voor het grootste deel betrof dit ongeoormerkte bijdragen, maar om er voor te zorgen dat belangrijke wederopbouwprogramma's ook in de provincie Uruzgan zouden worden uitgevoerd om synergie te verkrijgen met de Nederlandse ISAF-missie, werd een deel van de bijdrage geoormerkt voor deze provincie. In de periode 2006-2011 werd EUR 60 miljoen bijgedragen aan het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*. Met behulp van dit fonds worden onder meer de salarissen en operationele kosten van de nationale burgerpolitie gefinancierd.

Nederland benadrukte steeds dat de beide multi-donor fondsen ook instrumenteel waren om de regering-Karzai rechtstreeks te kunnen aanspreken op fundamentele zaken als politieke hervormingen, het democratiseringsproces, de mensenrechtensituatie, de hervorming van het bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling (groei en armoedebestrijding). Een andere belangrijke bijdrage in de periode 2005- 2006 betrof de medefinanciering van EUR 59 miljoen voor activiteiten ondernomen door PLAN International. Voorts werd voor EUR 42 miljoen een contract gesloten met de *Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit* voor door deze organisatie ondersteunde activiteiten gericht op het vergroten van de stabiliteit en economische groei in de provincie Uruzgan.

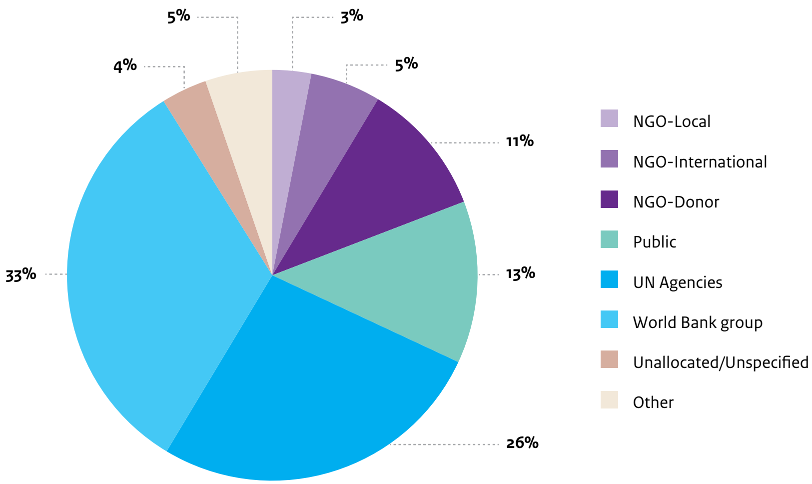
5.3.2 Kanaalkeuze

Beleidsstukken benadrukten de noodzakelijkerwijs brede mix van multilaterale, bilaterale en civilaterale financieringskanalen. De complexiteit van de Afghaanse problematiek liet niet anders toe. Nederland prefereerde op hoofdlijnen echter wel degelijk een aanpak op nationaal (macro) niveau en een (soms leidende) rol in de coördinatie van (delen van) de multilaterale betrokkenheid boven bilaterale programma's. Ons land speelde bijvoorbeeld een actieve rol in de *Afghan Support Group of Donors*. Nederland gaf er de voorkeur aan om fondsen niet te sterk te oormerken, om de flexibiliteit van deze budgetfaciliteiten zo groot mogelijk te laten zijn. Een uitzondering was de eerder vermelde oormerking van een deel van de bijdrage aan het ARTF voor de provincie Uruzgan. Den Haag spande zich dus niet in om bijvoorbeeld (multilaterale) fondsen waarin het participeerde te oormerken voor Nederlandse niet-gouvernementele organisaties.

Zoals blijkt uit figuur 5.4 werd in de praktijk de meerderheid van de Nederlandse bestedingen in Afghanistan gekanaliseerd via het multilaterale kanaal (59 procent), met de Wereldbank (ARTF) als belangrijkste kanaal, gevolgd door de VN (UNDP). De overige kanalen zijn van relatief minder belang. Daarbij kan worden aangetekend dat er wel een aanzienlijk deel van de uitgaven werd gekanaliseerd via internationale, in een donorland gevestigde, en lokale niet-gouvernementele organisaties (samen 19 procent); circa een zevende van alle uitgaven werd via overheidsinstanties gekanaliseerd.

Figuur 5.4 *Afghanistan: Uitgaven naar uitvoerende organisatie, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 612,3 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

5.3.3 Uitgaven voor de ISAF-missie Uruzgan, 2006-2010

Verreweg de belangrijkste Nederlandse bijdrage in Afghanistan betrof die aan de *Task Force Uruzgan*, operationeel in de periode augustus 2006 tot augustus 2010. De *Task Force Uruzgan* maakte deel uit van de internationale troepenmacht ISAF. Het ministerie van Defensie leverde een zeer substantiële financiële bijdrage van ruim 1,6 miljard aan ISAF. Deze bijdrage werd voor ruim EUR 1,2 miljard gefinancierd vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Voorts werd EUR 390 miljoen toegevoegd aan de reguliere defensiebegroting om missiespecifieke uitgaven te bekostigen, waaronder investeringen in materieel (voor details zie tabel 5.1).

Tabel 5.1	Afghanistan: Uitgaven voor de Nederlandse deelname in Uruzgan 2006-2011 (bedragen x EUR 1.000)						
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal**
HGIS Defensie	143.943	232.566	279.270	299.151	272.598		1.227.528
Budget-toevoeging reguliere Defensie-begroting	55.000	50.000	105.000	80.000	50.000	50.000	390.000
Buitenlandse Zaken	3.651	26.104	33.137	62.961	36.224		162.076
TOTAAL							**1.779.604**

Bon: Ministerie van Defensie, Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, 2011, p. 81.

De tijdens de Nederlandse ISAF-missie in Uruzgan voor deze provincie geoormerkte bijdrage lastens de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken bedroeg EUR 162 miljoen. In dit bedrag zijn niet opgenomen de Nederlandse bijdragen aan nationale fondsen zoals ARTF en LOTFA, die in een breder kader bestemd waren ten behoeve van de Nederlandse deelname aan ISAF.[148] Uiteindelijk werd ruim een kwart (26 procent) van de uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Afghanistan voor de periode 2005-2011 gedaan voor wederopbouw en ontwikkelingsactiviteiten in Uruzgan in de periode van de Nederlandse ISAF-missie in Uruzgan (2006-2010). De resterende 74 procent van de uitgaven betrof programma's en projecten in andere delen van Afghanistan of was bestemd voor de multi-donor fondsen die een nationaal bereik hadden.

De totale Nederlandse bijdrage aan de provincie Uruzgan in de periode augustus 2006 - juli 2010 beliep EUR 1.780 miljoen.

Tabel 5.2 geeft inzicht in de sectorale besteding van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de provincie Uruzgan tijdens de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie. Het grootste deel van de uitgaven was bestemd voor activiteiten op het gebied van transport (wegenbouw en aanleg van een terminal voor de burgerluchtvaart op het vliegveld van Tarin Kowt), rurale ontwikkeling (investeringen in de landbouw en irrigatie) en veiligheid van burgers. De uitgaven op gebied van goed bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en

[148] Onder andere ontleend aan *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, pp. 86-87. De Uruzgan-missie leidde mede tot een herziening van de financiële ramingen voor buitenlandse missies. Tussen de raming en de werkelijke kosten voor de krijgsmacht inzet in Uruzgan zat nogal een kloof, namelijk EUR 300 miljoen. De *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF* (p. 83) wijt dit vooral aan onervarenheid met een dermate complexe missie en aan onvoorziene uitgaven vanwege met name de toename in personeel en de onverwacht grote slijtage. Defensie droeg zelf een deel van de additionele kosten voor de militaire inzet. Inmiddels is de budgetsystematiek aangescherpt, zodat Defensie minder snel voor de additionele kosten opdraait (zoals bij de vervangingsaanschaf van kapot materieel). Deze missiespecifieke kosten komen nu sneller ten laste van HGIS. Zie hiervoor Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, *Brief over de aanscherping van de HGIS-afspraken over de financiering van crisisbeheersingsoperaties*, TK 32 503 en 32 733, nr. 7, 13 juni 2012.

drinkwatervoorziening, versterking van de private sector en opbouw van juridische infrastructuur zijn relatief van veel minder belang.[149]

Tabel 5.2 Afghanistan: Voor Uruzgan geoormerkte uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006-2010 (Bedragen x EUR 1.000)

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal	%
Veiligheid (LOTFA Uruzgan 2007 & 2009; excl. CIMIC)	1.344	10.245	2.705	22.670	2.816	39.780	25
Goed bestuur en mensenrechten	71	475	2.981	3.055	2.428	9.010	6
Juridische sector	0	0	0	350	829	1.179	1
Transport	83	1.746	7.821	9.679	17.076	36.405	22
Water	502	946	953	1.542	867	4.810	3
Onderwijs	0	2.730	1.682	2.075	3.334	9.821	6
Cultuur en media	299	251	896	401	587	2.434	2
Gezondheidszorg	89	1.058	97	1.925	102	3.271	2
Rurale ontwikkeling	1.220	5.259	11.142	15.599	6.727	39.947	25
Sociale bescherming	0	412	174	31	0	617	<1
Vluchtelingen	0	0	539	55	0	594	<1
Private sector ontwikkeling	0	2.205	1.264	4.423	1.187	9.079	6
Overig	0	70	216	356	250	892	1
CIMIC	43	706	2.667	800	21	4.237	3
Totaal	**3.651**	**26.104**	**33.137**	**62.961**	**36.224**	**162.076**	**100**

Bron: ISAF Eindevaluatie; gegevens gecorrigeerd door de Accountantsdienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

149 Dit heeft ook deels te maken met de absorptiecapaciteit.

5.4 Activiteiten

Diplomatiek en politiek overleg

De Nederlandse diplomatieke en politieke inspanningen volgden eerder genoemde continuïteiten, accenten en aanpassingen. Op hoofdlijnen sloot de Nederlandse diplomatie en politieke inzet aan bij die van de internationale gemeenschap (in het bijzonder de VS, de VN, de NAVO en de EU). De regering koos er waar mogelijk voor om in internationaal kader met één stem te spreken. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens de negen internationale Afghanistan-conferenties tussen 2001 en 2011: over de gevoelde noodzaak om in te zetten op de geïntegreerde hoofdpijlers veiligheid en stabiliteit, sociaaleconomische ontwikkeling, goed bestuur en regionalisering bestond als zodanig overeenstemming. Nederland was in maart 2009 zelf gastheer voor de eendaagse conferentie *A comprehensive strategy in a regional context* in Den Haag. Deze werd onder auspiciën van de VN georganiseerd. Een tweede ‘laag’ in de Nederlandse diplomatieke en politieke inspanningen betrof Uruzgan en in het bijzonder de wens om deze provincie beter ‘in beeld’ van de regering in Kaboel te krijgen (zie ook hierna). Vanaf 2011 stond ook in de Nederlandse diplomatie het transitieproces (overdracht van bevoegdheden aan de Afghaanse overheid) centraal.

De inzet via een breed scala aan instrumenten, waaronder voortdurend diplomatiek overleg door de Nederlandse ambassade in Kaboel, deelname van bewindspersonen aan internationale fora (*dedicated* Afghanistan-bijeenkomsten, overleg binnen internationale organisaties of *ad hoc* meetings) en bilaterale contacten op alle niveaus (waaronder regelmatige gesprekken op regeringsniveau, ook met president Karzai) weerspiegelde het grote belang van Afghanistan in de Nederlandse buitenlandse politiek. Juist de complexiteit en taaiheid van de kwestie-Afghanistan versterkten het diplomatieke discours rond trefwoorden als ‘kritisch volgen’, ‘standvastigheid’, ‘transparantie’ en ‘strategische duidelijkheid’, zoals in het opstellen van het *compact* tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap. Na de val van het kabinet-Balkenende in februari 2010 intensiveerde de regering tijdelijk haar diplomatieke inspanningen om de gevolgen voor het Nederlandse Afghanistan beleid te verduidelijken bij de partners. Een knelpunt, ook voor Nederland, bleef de rol van buurland Pakistan. De Nederlandse regering meende met name dat Pakistan doortastender moest optreden tegen de Taliban in de onrustige grensgebieden. Tegelijk echter was Pakistan onmisbaar waar het ging om de bevoorrading van ISAF (Uruzgan inbegrepen) en om een toekomstige regionale oplossing. Voorzichtig diplomatiek en politiek manoeuvreren bleef dus geboden. Buitenlandse Zaken nam onder meer in 2008 het initiatief om in het kader van *Regional Command South* een steunverklaring aan de nieuwe Pakistaanse regering op te stellen.

Landenprogramma

Veiligheid en stabiliteit

Veiligheid en stabiliteit golden als randvoorwaarden voor de ontwikkeling van goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling, zowel in Afghanistan als Uruzgan in het bijzonder. Het afdwingen van veiligheid en stabiliteit in Uruzgan was voorzien in ruwweg twee fasen:

eerst de ontplooiing van de *Task Force* en vervolgens de Afghanisering van het veiligheidsapparaat. De troepenaantallen ontbraken om de gehele provincie op korte termijn volledig onder controle te brengen. De *Battle Group* van de *Task Force Uruzgan* had sowieso de bescherming van het provinciaal reconstructieteam als prioriteit. Daarom werd de 'inktvlekbenadering' gehanteerd. Dit pragmatische concept was bekend uit de koloniale oorlogvoering.[150] De *Task Force* en vervolgens Afghaanse militairen en agenten zouden stabiele 'inktvlekken' (zogenoemde Afghaanse ontwikkelingszones) rond de belangrijkste bevolkingscentra afdwingen: Tarin Kowt, Deh Rawod en uiteindelijk ook Chora.

In de ontwikkelingszones moesten de *Task Force* en de Afghaanse autoriteiten snel zichtbare verbeteringen aanbrengen, zoals herstel van bruggen, scholen en moskeeën, voorzieningen voor schoon drinkwater en medische zorg. Dit zou de Afghaanse autoriteiten helpen om het gezag te herstellen, aan structurele wederopbouw te beginnen en zo het vredesdividend te incasseren. Tegelijkertijd zouden ook in de verder afgelegen gebieden 'zichtbare en snel succes opleverende projecten' worden uitgevoerd. Veel aandacht ging uit naar de tribale balans, onder andere via de aanstelling van een eigen *tribal advisor* bij de taakgroep. Dit in het besef dat spanningen tussen stammen/clans en (een gevoel van) achterstelling een bron van onveiligheid vormden.

Gevoelens van onveiligheid speelden onvermijdelijk in de kaart van de opstandelingen. Nederland was mede daarom donor van het UNDP-programma *Disbandment of Illegal Armed Groups*.[151] Het steunde verder de hervorming van de veiligheidssector, inclusief het al genoemde *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*. In Uruzgan zorgde Nederland voor (uiteindelijk) vijf *Police Mentoring Teams* en een infrastructuurprogramma (onder andere voor de bouw van politiebureaus en checkpoints), naast de praktijkbegeleiding van al opgeleide Afghaanse militairen door enkele *Operational Mentor and Liaison Teams*.

Evenzeer zocht Nederland naar een geloofwaardige antidrugsstrategie. Het drugsprobleem was op zich een zogenoemd *cross-cutting issue*. De voorkeur ging niet zozeer uit naar verwoesting ('*eradication*') van drugsvelden en oogsten, vanwege de verwachte averechtse gevolgen. Papaverteelt was immers voor veel boeren in Uruzgan de belangrijkste bron van inkomsten. Het Nederlandse beleid neigde eerder naar voorlichting, wetshandhaving via interdictie (aanpakken van de drugshandel) en het stimuleren van de verbouw van alternatieve gewassen, zoals saffraan. Veel juridische ruimte voor vérgaand ingrijpen had ISAF echter niet. Drugsbestrijding zou bovenal worden overgelaten aan de Afghaanse autoriteiten, conform de internationale strategie van Afghanisering. Nederland zette in

150 Defensie hanteerde bij voorkeur de term *counterinsurgency*. Onder meer vanwege het koloniaal 'belaste' verleden van deze term, vond het niet direct brede ingang.

151 Dit programma liep vanaf januari 2005 (tot 2011), als onderdeel van de VN-inspanningen voor stabilisatie en vredesopbouw. Het UNDP-programma ondersteunde de Afghaanse regering '*in disarming and disbanding illegal armed groups, supporting peace and reintegration activities [...], collecting weapons and in delivering development projects to enhance socio-economic outcomes in targeted districts*'. United Nations Development Programme, *Afghanistan. Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG), Annual project report 2010, 2010.

Uruzgan verschillende initiatieven op om samen te werken met lokale drugspolitie en veiligheidseenheden. Vanaf de zomer van 2008 was een *counternarcotics* specialist van het Korps Landelijke Politie Diensten verbonden aan de *Task Force*, vooral om de informatiepositie te verbeteren.

Politiek bestuur en mensenrechten

Nederlandse speerpunten voor goed bestuur in Afghanistan (en in het bijzonder Uruzgan) waren met name capaciteitsopbouw, vacaturevervulling en dieper inzicht in het functioneren van de *civil society*. Het accent lag minder op nieuwe wet- en regelgeving dan op de implementatie van bestaande wetten. Uruzgan moest hoe dan ook, als geïsoleerde en achtergestelde provincie, meer 'in beeld' van Kaboel komen. Mede op initiatief van Nederland werd Uruzgan daarom eind 2007 aangewezen als 'pilot provincie' voor de versnelde invoering van bestuurlijke hervormingen. In dezelfde periode kreeg een belangrijk instrument vorm, namelijk het *Independent Directorate for Local Governance*. Dit adviesorgaan, mede met Nederlands geld gefinancierd, viel rechtstreeks onder de Afghaanse president. Nederland lobbyde gericht om hoge ambtenaren van het directoraat en ministers bezoeken aan Uruzgan te laten afleggen, wat in een aantal gevallen succes had.

Min of meer gelijktijdig startten nog twee andere landelijke initiatieven voor capaciteitsversterking: het *Afghanistan Sub-National Governance Programme* (gerund door UNDP) en het *Priority Reform and Reconstruction Programme*.[152] Beide door Nederland ondersteunde programma's hadden onder meer tot doel het aantal gekwalificeerde ambtenaren op provinciaal niveau te verhogen. Verder investeerde Nederland vooral in Uruzgan in de verbetering van overheidsgebouwen en andere bestuurlijke faciliteiten. Het beleid schatte de rol van de lokale gouverneur in als cruciaal. Om deze reden wenste Nederland niet om te gaan met corrupte bestuurders als Jan Mohammed Khan. Den Haag drong aan op diens vertrek, waarop president Karzai hem wegpromoveerde.[153] Uitgangspunt was om zo rechtstreeks mogelijk zaken te doen, liefst contractueel vastgelegd, met lokale partners om corruptie en nepotisme tegen te gaan.

Vanaf het begin werkte Nederland mee – op zowel het nationale niveau als in Uruzgan – aan de ontwikkeling van een meerjarig *transitional justice* actieplan om tot ingrijpende hervorming van de justitiële sector te komen. De ambassade stelde zich hierin op als een 'intensieve partner', maar niet in een leidende rol. Belangrijke partners waren de EU, VN, Duitsland, Canada en de *Afghanistan Independent Human Rights Commission*.[154] Gezamenlijke pleidooien richtten zich bijvoorbeeld op eerlijke rechtsgang en een moratorium op de doodstraf. Dit gebeurde zowel via multi- als bilaterale kanalen. In Uruzgan stelde Nederland

[152] Het *Priority Reform and Reconstruction* programma wordt aangestuurd door de Afghaanse *Independent Administrative Reform and Civil Service Commission.*

[153] Overigens bleef Khan in de praktijk onverminderd een machtsfactor van belang in Uruzgan en een belangrijke '*spoiler*'.

[154] Deze commissie fungeert als nationale 'waakhond' voor mensenrechten en werd opgericht in 2002 in navolging van de afspraken van de Bonn-conferentie van december 2001. Zij rapporteert onder meer over mensenrechtenschendingen.

in 2007 tijdelijk een adviseur *rule of law* aan. Vanaf 2008 werd intensiever geprobeerd de justitiële sector in Uruzgan te versterken bijvoorbeeld via herstel van de infrastructuur en het trainen van gevangenispersoneel. Vanaf het begin had de regering – mede onder druk van de Tweede Kamer – gepleit voor een fatsoenlijke behandeling van gevangen opstandelingen. Hiervoor was een volgsysteem opgezet, waarin ook de ambassade een rol speelde. Nederland financierde mede de technische assistentie aan Afghanistan ten behoeve van het eerste *Universal Periodic Review*-rapport van de VN. Nederland droeg verder bij aan de financiering van een Afghaanse radio- en tv-zender. Deze verzorgde educatieve programma's over de rechten en plichten van Afghaanse burgers.

Nederland stelde steeds bezorgd te zijn over de vrouwenrechten in Afghanistan. Daarom investeerde ons land in antidiscriminatie-programma's van bijvoorbeeld het *United Nations Development Fund for Women* en de hierboven al genoemde *Afghanistan Independent Human Rights Commission*. Evenals de meeste internationale partners, spraken Nederlandse functionarissen herhaaldelijk hun zorgen uit over discriminerende bepalingen in de Afghaanse islamitische wetgeving. Verder nam Nederland deel aan de totstandkoming van het NAVO-rapport *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons in Afghanistan.*[155] Dit rapport resulteerde in de aanstelling van twee genderadviseurs bij het ISAF-hoofdkwartier in Kaboel. Nederland detacheerde in de onderzochte periode ook een mensenrechtenspecialist (vrouwenrechten en jeugddelinquentie) en twee genderspecialisten bij respectievelijk de *European Union Police Mission* en ISAF. De *Task Force Uruzgan* investeerde in de toegang van de bevolking tot basisvoorzieningen, inclusief het recht van meisjes en vrouwen op onderwijs. Verschillende misstanden werden bij de lokale autoriteiten aangekaart. Het provinciaal reconstructieteam zocht voorzichtig, of in de woorden van de Eindevaluatie ISAF, 'op gepaste wijze contact met vrouwen in de provincie' en vroeg onder andere via radio-uitzendingen aandacht voor vrouwenrechten.[156]

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)

Het Nederlandse sociaaleconomische beleid voor Afghanistan was gestoeld op de algemene gedachte dat qua vredesdividend aanzienlijke stappen mogelijk waren met gerichte instrumenten. In sectie 5.3.1 'Uitgaven naar sector' werden de belangrijkste initiatieven op sociaaleconomisch terrein al geschetst. Van bijzonder belang voor de financiering van activiteiten gericht op sociaaleconomische ontwikkeling en wederopbouw op nationale schaal waren het door de Wereldbank beheerde *Afghan Reconstruction Trust Fund* en het door UNDP gemanagede *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*.

In Uruzgan was de uitdaging om het vredesdividend te innen nog groter dan in de rest van Afghanistan. Als één van de meest primitieve Afghaanse provincies vocht Uruzgan permanent tegen grote armoede en een beroerde reputatie. Het primaat van VN, ISAF en Nederland lag bij het helpen van de bevolking en het creëren van de basisvoorwaarden voor blijvende sociaaleconomische ontwikkeling, met een zo groot mogelijke civiele ruimte.

[155] Dit onderzoeksrapport opgesteld door het *Swedish Defence Research Agency*, verscheen in mei 2009.
[156] *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, pp. 60-61.

Nederland duidde in 2005-2006 een aantal veelbelovende projecten. In 2007 werden vijf sectoren geïdentificeerd die bijzondere aandacht zouden ontvangen: gezondheidszorg, onderwijs, justitie, landbouw en infrastructuur. Enkele thema's golden als *cross-cutting issues*, zoals drugs(bestrijding) en gender. De sociaaleconomische ontwikkeling van Uruzgan moest waar mogelijk aansluiten bij nationale programma's en het werk van niet-gouvernementele organisaties.

Uruzgan was erg slecht bereikbaar en had een zeer zwakke transport infrastructuur. Om dit te verbeteren, subsidieerde Nederland vanaf medio 2009 een civiele luchtvaartmaatschappij om een lijndienst naar de provincie te onderhouden. Op het vliegveld van Tarin Kowt werd geïnvesteerd in de bouw van een civiele terminal. Ook financierde Nederland de constructie van de asfaltweg Tarin Kowt-Chora. Deze belangrijke transportader diende niet alleen de veiligheid in het gebied te bevorderen, maar ook het economische verkeer.

Handelsbevordering en werving van het Nederlandse bedrijfsleven waren steeds posterioriteiten. Een aantal programma's werd opgezet, zoals het door de Economische Voorlichtingsdienst beheerde Private Sector Investeringsprogramma (PSI-Plus).[157] Een verzoek van de Tweede Kamer leidde in 2008 tot het Fonds Economische Opbouw Uruzgan.[158] Ook werd een *Netherlands-Afghanistan Business Council* opgericht als deel van het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering.

Culturele samenwerking gold eveneens als posterioriteit. Deze samenwerking leidde tot enkele activiteiten ter bescherming van het Afghaanse culturele erfgoed, zoals bijdragen aan de renovatie van het Nationaal Museum in Kaboel en de restauratie van de historische bazaar in de noordelijke stad Tashqurghan.

5.5 Resultaten

Relevantie en samenhang

Geïntegreerd beleid

De rode lijn in het Afghanistan beleid (Uruzgan inbegrepen) was een gecoördineerde inzet van militaire, diplomatieke en ontwikkelingsmiddelen, om zo samenhang te creëren tussen de resultaatgebieden veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. De term '3D' (*Defence, Diplomacy and Development*, vaak ingekaderd in een *comprehensive approach*)

[157] Het PSI-Plus-programma ging uit van de financiering van zestig procent van het projectbudget van ondernemingen. Zo werd bijvoorbeeld een Nederlands bedrijf ondersteund dat saffraanteelt in Uruzgan wilde starten. De ondernemingsorganisatie VNO-NCW zette een Werkgroep Economische Wederopbouw Afghanistan op, die bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies moest uitvoeren.

[158] Dit fonds opereert wat breder dan PSI-Plus door zich niet primair op investeringen te richten, maar bijvoorbeeld ook op technische assistentie en de doorstart van bedrijven.

werd veelvuldig gehanteerd door beleidsmakers en in beleidsdocumenten.[159] In de publieks communicatie presenteerde de regering de 3D-aanpak frequent als vernieuwend en als voorbeeld voor de internationale partners. Er kan echter worden opgemerkt dat veel beleidsmakers en -uitvoerders enigszins gereserveerd stonden tegenover de vergelijkbare term '*Dutch approach*', mede om de eenheid van het door meerdere donorlanden uitgevoerde ISAF-beleid niet te doorkruisen. Niettemin bezigden betrokkenen en documenten regelmatig deze aanduiding als 'karakteristiek voor de Nederlandse inzet'.[160] Het zou dan gaan om 'een combinatie van respect voor de bevolking, kennis van religie, lokale zeden en gewoonten en zo min mogelijk agressief overkomen'.[161] Tevens valt op te merken dat meerdere ISAF-lidstaten zich een eigen nationale aanpak toedichtten, maar dit zelden al te nadrukkelijk publiekelijk meldden.

Aansluiting bij de context

Bij het onderzoek betrokken respondenten benadrukten dat de 3D-aanpak bovenal een instrument en geen doel op zich was: het daadwerkelijke beleid moest worden afgestemd op de situatie in het inzetgebied. Inzicht in de lokale dynamiek en conflictsensitief werken golden als beleidsmatige uitgangspunten.[162] Conflictsensitieve elementen waren bijvoorbeeld *key leader engagement* en de inbreng van een *tribal advisor* binnen het provinciaal reconstructieteam in Uruzgan. Dit team legde het meest rechtstreekse contact met de bevolking. Kenmerkend genoeg viel het provinciaal reconstructieteam vanaf eind 2008 onder de formele leiding van de *civilian representative*, een diplomaat van Buitenlandse Zaken. Het daaropvolgende jaar kregen de civiel vertegenwoordiger en de commandant van de *Task Force Uruzgan* de gezamenlijke leiding over alle civiele en militaire activiteiten.

Belangrijk element van de conflictsensitieve aanpak was een terughoudende benadering en beïnvloeding van de Afghaanse bevolking en – althans tot op zekere hoogte – van de lokale autoriteiten. Geweld of (sterke) dwang werden waar mogelijk gemeden. Met geduld en overredingskracht zou de *Task Force* uiteindelijk de steun van de bevolking (kunnen) winnen, was de gedachte. Juist deze steun was het voornaamste strategische doel en de sleutel tot uiteindelijk succes. Buitenlandse Zaken en Defensie hanteerden hiervoor de uitdrukking 'zo militair als nodig, zo civiel als mogelijk'. De Afghanen moesten het uiteindelijk zélf doen, mede met hulp van internationale niet-gouvernementele en multilaterale ontwikkelingsorganisaties. De samenwerking met Nederlandse niet-gouvernementele organisaties in de zuidelijke provincie verliep overigens vooral via het *Dutch Consortium for*

[159] De artikel 100-brief van december 2005 gebruikte de term '3D' overigens nog niet, dit was wel het geval in beleidsstukken en in de artikel 100-brief van november 2007. Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met artikel-100 brief inzake Nederlandse bijdrage aan ISAF na 1 augustus 2008*, TK 27 925, nr. 279, 30 november 2007.

[160] *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 108.

[161] Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Afghanistan*, uitgegeven in samenwerking met ministerie van Defensie, 2006, p. 17.

[162] De term conflictsensitief werken valt echter zelden in de documenten.

Uruzgan. Hierin waren drie (vanaf 2008 vijf) organisaties vertegenwoordigd.[163] Het consortium richtte zich op het verbeteren van basisvoorzieningen in Uruzgan, maar werkte onafhankelijk van de *Task Force Uruzgan*.

In enkele gevallen werden krachtenveldanalyses voor Afghanistan en Uruzgan opgesteld. Ook werd gepoogd de invloed en betrouwbaarheid van partners te 'ijken'. Zo classificeerde de ambassade in het meerjarig strategisch plan voor 2008-2010 met plussen en minnen welke invloed belangrijke actoren hadden op de voor Nederland prioritaire terreinen veiligheid en stabiliteit, politiek en mensenrechten en sociaaleconomische ontwikkeling.[164] Opmerkelijk is dat het plan niet expliciteert welke bronnen aan deze krachtenveldanalyse ten grondslag lagen. De ambassade en de *Task Force Uruzgan* probeerden verder zo goed mogelijk 'lopende kennis' over de Afghaanse context en de dynamiek daarin te verzamelen. Buitenlandse Zaken stelde in de zomer van 2006 – dat wil zeggen ruime tijd nadat de ISAF-missie was aangevangen – een uitgebreide *civil assessment* voor Uruzgan op, gebaseerd op consultaties met partners en met inschakeling van de Afghaanse niet-gouvernementele organisatie *The Liaison Office*.[165] Dit *assessment* moest dienen als nulmeting, om de beleidsuitvoering vervolgens beter te kunnen monitoren, waar nodig bij te stellen en te evalueren. *The Liaison Office* zou in 2009 nog een tussenevaluatie uitbrengen, in opdracht van Nederland.[166]

Vastgesteld kan worden dat de eerste *civil assessment* pas gereedkwam toen de *Task Force Uruzgan* al geruime tijd bezig was te ontplooien en de personele en financiële middelen al goeddeels verdeeld waren. Dit maakte het lastiger om vanaf het allereerste begin flexibel in te spelen op lokale ontwikkelingen en ervaringen. In meer algemene zin ontbrak het aan meerjarige *overall*-analyses om de Nederlandse programma-uitwerking in Uruzgan te schragen, monitoren en eventueel later te evalueren. Hoewel het belang van conflictsensitiviteit werd erkend, kon er in de praktijk doorgaans te weinig concrete invulling en continuïteit aan worden gegeven.

Beleidscontinuïteit

Wat betreft de beleidscontinuïteit, was de Nederlandse programma-uitwerking en -implementatie vrijwel steeds gestoeld op – al of niet breed geformuleerde – deadlines. Deze waren op het nationale niveau doorgaans algemener gesteld dan voor de provincie Uruzgan. Dit was logisch, gezien de voorziene inzetperiode(n) van telkens twee jaar in de zuidelijke provincie. Voor zover een lijn in de overkoepelende meerjarenplanning en

[163] Het betrof *Save the Children*, *HealthNet TPO* en *Cordaid* en vanaf 2008 ook ZOA Vluchtelingenzorg en het *Dutch Committee for Afghanistan-Veterinary Programmes*. Het *Dutch Consortium for Uruzgan* is echter per 1 april 2013 opgehouden te bestaan (Righton, N., 'Nederland helemaal weg uit Uruzgan. Na eerder vertrek militairen trekt overheid nu handen af van meeste ontwikkelingswerk', *In: De Volkskrant*, 24 april 2013.)

[164] HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) 2008-2010*, pp. 8-9.

[165] De *assessment* van 2006 werd uitgevoerd in samenwerking met de ambassade in Kaboel, de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst en de Australische autoriteiten.

[166] The Liaison Office, *Three years later. A socio-political assessment of Uruzgan province from 2006 to 2009*, Kaboel, 2009.

bijbehorende strategische deadlines zichtbaar is, komt deze vaak neer op perioden van vijf jaar. Zo stelt het jaarplan 2007 van de ambassade dat na vijf jaar 'de Afghaanse overheid, nationaal en provinciaal, de voortzetting van de ingezette ontwikkelingen zal moeten overnemen'.[167]

Kortom, de noodzakelijke basale continuïteit in het Nederlandse Afghanistan beleid tijdens de onderzochte periode werd benadrukt. Dit gold met name voor de fundamentele driedeling in prioritaire thema's: politiek bestuur en mensenrechten, veiligheid en stabiliteit en sociaaleconomische ontwikkeling. Tegelijk weerspiegelt het beleid een voortdurende nuancering en aanpassing vanwege, zoals de Eindevaluatie ISAF formuleerde, 'de weerbarstige praktijk [die] dwingt tot realisme en pragmatisme' en tot een steeds 'genuanceerder en complexer' beeld van het conflict in Uruzgan.[168]

Regionaal beleid
Beleidsdocumenten benoemen vanaf 2001 het belang van de regionale context voor de wederopbouw en stabiliteit in Afghanistan. Dit geschiedt doorgaans door te wijzen op het historische belang van Afghanistan als (zwaarbevochten) kruispunt tussen het Midden-Oosten, Rusland, China en India. In beleidsanalyses speelt buurland Pakistan doorgaans een negatieve rol, waarbij onder andere wordt gewezen op de onwil van de Pakistaanse autoriteiten om de Afghaanse opstandelingen doortastend te bestrijden. Vooral in het grensgebied blijft de *spill-over* groot. Langs deze lijnen formuleerde de ambassade bijvoorbeeld in het meerjarig strategisch plan voor 2008-2010 als strategische doelen: het faciliteren van sociaaleconomische projecten in de grensgebieden en het – in samenwerking met de post Islamabad – ondersteunen van programma's gericht op verbetering van de bilaterale relaties met Pakistan. De benoeming en duiding van Pakistan als risicofactor geschiedde echter betrekkelijk *ad hoc*. Zo rubriceert hetzelfde meerjarig plan Pakistan niet apart in een overzicht van belangrijkste actoren, maar onder de verzamelnaam 'buurlanden'. Als kleine internationale speler dicht(te) Nederland zichzelf geen initiërende regionale rol toe, maar een ondersteunende. Deze rol blijft hoofdzakelijk beperkt tot netwerken en de deelname aan regionaal overleg, vooral binnen de *International Contact Group for Afghanistan and Pakistan*.[169]

Effectiviteit

Beleidsstukken en rapportages aan het Nederlandse Parlement tonen een markante ambiguïteit bij de inschatting van de resultaten die het Afghanistan beleid in de onderzochte periode opleverde. Enerzijds beklemtonen ze de stevige ambities en inspanningen op alle niveaus. Deze hebben een grondslag gelegd voor verdere ontwikkeling: er is veel bereikt ondanks de extreem moeilijke omstandigheden, de

[167] HMA Kaboel, *Jaarverslag 2006 / Jaarplan 2007*, pp. 7-8.
[168] *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, pp. 31, 42.
[169] Interview betrokkene, 22 november 2012. Verschillende respondenten wezen op het feit dat juist met het aankomende vertrek van de internationale troepenmacht in 2014 de noodzaak van een regionale 'oplossing' sterker werd ingezien.

voortgang is gestaag geweest en er is een begin gemaakt met de Afghaanse bewustwording betreffende goed bestuur, mensenrechten en *gender*. De Eindevaluatie ISAF oordeelt in kenmerkende bewoordingen dat 'goede eerste stappen' zichtbaar zijn op het terrein van de bestuurskwaliteit en dat 'veranderingen in gang zijn gezet die op termijn blijvende resultaten kunnen opleveren'.[170] Anderzijds meent het merendeel van de beleidsmakers en -documenten ook na 2010 dat het überhaupt nog te vroeg is om de Afghanen zelfstandig voor hun bestuur, veiligheid en ontwikkeling te laten zorgdragen. De wederopbouw ligt op veel punten achter op schema. Het zal noodzakelijk zijn ook de komende jaren de vinger aan de pols te houden en steun te verlenen.

Veiligheid en stabiliteit

Voor wat betreft veiligheid en stabiliteit in Uruzgan schatten de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie de inktvlekstrategie in als betrekkelijk succesvol: in en rond Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora was de situatie tegen 2010 'redelijk beheersbaar' en de bewegingsvrijheid acceptabel, aldus bijvoorbeeld de Eindevaluatie ISAF.[171] Dezelfde evaluatie trok als overkoepelende conclusie: 'Het is aannemelijk dat de projecten van het provinciaal reconstructieteam zowel hebben bijgedragen aan de acceptatie van de Nederlanders en ISAF in Uruzgan, en daarmee aan de veiligheid van het Nederlandse personeel, als aan de veiligheid in Uruzgan zelf'.[172]

Erkend werd echter dat capaciteitsgebrek het kernprobleem bleef. De Eindevaluatie ISAF merkte bijvoorbeeld op dat er eigenlijk te weinig militairen waren om het provinciaal reconstructieteam goed te beschermen en dat dit 'soms een beperkende factor voor de activiteiten van het reconstructieteam' was.[173] Zo ontbrak het aan voldoende transporthelikopters en *enablers* als genisten en medisch personeel. Bermbommen bleven de bewegingen van de *Task Force* zwaar hinderen. De Eindevaluatie ISAF bleef vaag over de uiteindelijke militaire winst door te spreken in termen van een 'aanwezigheid' in de Balluchi-vallei die 'de effectiviteit ten goede kwam. [...] Herhaald optreden in de Balluchi maakte de noodzaak van geïntegreerd optreden duidelijk'.[174] Buiten de inktvlekken hadden de opstandelingen zo goed als vrij spel, erkenden eigenlijk alle analyses.[175] De demobilisatie en re-integratie van strijders was, aldus de ambassade, in weerwil van aanvankelijk positieve verwachtingen al snel vastgelopen.[176]

170 *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 63.
171 Idem, p. 43.
172 Idem, p. 33.
173 Idem, pp. 32-33.
174 Idem, pp. 37-38.
175 Bijvoorbeeld, The Liaison Office, *Three years later*, 2009, pp. 2-3: buiten de inktvlekken was de situatie '*under the control of insurgents or other autonomous local forces [...]*'.
176 HMA Kaboel, *Jaarverslag 2006 / Jaarplan 2007*, p. 3. Nederland steunde verder het door de coalitie en Afghaanse regering opgezette *Takhim-e-Solh* ('Versterken van de Vrede') programma, gericht op de reïntegratie van voormalig strijders. Deze steun werd beëindigd vanwege mismanagement en gebrek aan resultaten.

Het capaciteitsprobleem bleef in nog ernstiger mate bij de Afghaanse veiligheidspartners spelen. De bedoeling was dat zij na enkele jaren de stabiliteit in Uruzgan zelfstandig zouden kunnen afdwingen. Het aantal *Afghan National Army* militairen groeide er tot circa 2.500. Het meerjarig strategisch plan voor 2011-2014 karakteriseerde de Afghaanse krijgsmacht echter als 'onder de maat' en de kwaliteitsproblemen bij de Afghaanse politie als nog aanzienlijk groter.[177] De trainingsmissies van de NAVO en de EU bleven tegen hardnekkige opleidingsproblemen aanlopen. Betrokkenen en experts benadrukten de grote waarschijnlijkheid dat het Afghaanse leger en de politie na 2014 niet in staat zouden blijken te zijn een redelijke mate van veiligheid af te dwingen. De VN voorspelde in 2012 '*a continued escalation of violent conflict fuelled by the departure of foreign security forces in country*'.[178] Het Pentagon oordeelde in 2011: '*In locations without a large ISAF footprint, the Afghan national army has exhibited little improvement and there is little reporting on their operational strengths and weaknesses*'.[179] Medio 2010 creëerde de Afghaanse regering een *Afghan Local Police*. Deze was bedoeld als een lokale (zelf)verdedigingsmilitie ('*community defense initiative*'), vooral gericht tegen de opstandelingen. De politiemacht ontwikkelde zich in de praktijk echter vooral tot een instrument voor ISAF en *Enduring Freedom* om belangrijke gebieden beter onder controle te houden.[180] De Afghaanse drugspolitie beschikte in 2010 over negen man in Uruzgan.[181] Dit komt neer op minder dan één agent per 36.000 inwoners. Uruzgan telde in 2012 ongeveer tienduizend hectare papavervelden en is nog steeds de vierde grootste papaver producerende provincie in Afghanistan.

Politiek bestuur en mensenrechten

Tot ruwweg medio 2007 straalt het beleid, als gezegd, onmiskenbaar een zekere hoop en optimisme uit. Hierbij wordt onder meer gewezen op de betrekkelijk succesvol verlopen verkiezingen en de start van nieuwe politieke instituten. Een heldere *conditions based* aanpak zou proportioneel steeds betere resultaten opleveren, zo was de gedachte. Vanaf 2007 reflecteren beleidsstukken een stagnatie in het Afghaanse politieke en bestuurlijke proces en een toenemende focus op falende onderdelen van de Afghaanse overheid. De ambassade is hierover expliciet: '*Concentration of power in the executive at the expense of the legislature and judiciary, has resulted in a steady decrease of accountability and good governance. It is obvious that maintaining the status quo and consolidation of power is of overriding importance to the current establishment. This comes at the expense of development, democratization, government reform and politically marginalized groups. [...] It is expected that parliament continues to be characterized by business deals and nepotism. [...] Governance at the local level has hardly improved and is seriously hampered by*

177 HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan 2011-2014*, p. 6.
178 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Consolidated appeal Afghanistan*, 2012, p. 6.
179 United States Department of Defense, *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, oktober 2011, p. 43, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/October_2011_Section_1230_Report.pdf.
180 HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan 2011-2014*, p. 6.
181 Rijksoverheid, 'Anti-narcoticaweek in Uruzgan', 28 juni 2010, http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/06/29/anti-narcoticaweek-in-uruzgan.html.

capacity problems'.[182] Dit laatste zou mede voortvloeien uit een gebrek aan prioriteitstelling bij het eerdergenoemde Afghaanse *Independent Directorate for Local Governance*.

Meer in het algemeen vormde capaciteitsgebrek bij de Afghaanse overheid een belemmering bij het realiseren van de ambities. De Eindevaluatie ISAF noteert – interessant genoeg – als 'te bestendigen les' dat men bereid moet zijn compromissen te sluiten met informele machthebbers of *powerbrokers*. Dit lijkt een breuk, op pragmatisme gebaseerd, met het aanvankelijke Nederlandse beleid om niet met (potentieel) onbetrouwbare lokale partners zaken te doen.[183] Ook op het terrein van *transitional justice* zijn de oordelen van betrokken Nederlandse beleidsmakers en instanties doorgaans uitgesproken negatief. Wel wordt de samenwerking met de *Afghanistan Independent Human Rights Commission* als vruchtbaar gekenmerkt. Bij een thema als vrouwenrechten zou echter geen substantiële vooruitgang zichtbaar zijn. Beleidsdocumenten beperken zich op dit thema doorgaans tot een 'blijvende inzet' voor 'de mainstreaming van genderaspecten'.[184] De ambassade stelde vast dat vanwege het gebrek aan een vrouwelijke tolk bij het provinciaal reconstructieteam 'er weinig toegang tot vrouwen in Uruzgan is. Dit beperkt de mogelijkheden om meer te doen om de positie van vrouwen te verbeteren'.[185]

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)

Nederland breidde zijn sociaaleconomische wederopbouwagenda gestaag uit na 2006. Het oordeel over het succes is gevarieerd. Zo lijkt de ambassade zich in het meerjarig strategisch plan voor 2011-2014 wat negatiever uit te spreken dan de Eindevaluatie ISAF. De ambassade accentueert ietwat krachtiger de onbalans tussen de verschillende sociaaleconomische sectoren, evenals de tegenvallende resultaten in verhouding tot de omvang van de verstrekte hulp. Doorgaans noemen betrokkenen de rurale ontwikkeling en de stroomlijning van het Afghaanse ministerie van Landbouw, Irrigatie en Veeteelt als relatief succesvol. Handelsactiviteiten of de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven kwamen nauwelijks van de grond. Dit waren in ieder geval geen beleidsprioriteiten. Evaluaties en andere onderzoekrapporten wijzen er op dat er sprake is van positieve resultaten waar het gaat om materiële verworvenheden op nationaal niveau: verbeteringen in de fysieke infrastructuur, vergroting van toegang tot onderwijs en andere basisvoorzieningen als drinkwater, gezondheidszorg; en beter functioneren van de nationale economie.[186] Deze vooruitgang werd mede mogelijk gemaakt door multi-donor

[182] HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan 2011-2014*, pp. 7-9. Zoals eerder aangegeven, oefende Nederland met succes politieke en diplomatieke druk uit op de centrale regering om corrupte bestuurders uit Uruzgan te verwijderen.

[183] *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 112.

[184] HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan 2008-2010*, pp. 16-17.

[185] HMA Kaboel, *Jaarverslag 2009 / Jaarplan 2010*, pp. 5-6. Een respondent meende dat de Nederlandse *aandacht* voor gender niet zozeer was verminderd, maar dat het probleem vooral bij de uitvoering lag. Interview betrokkene, 13 december 2012.

[186] Zie onder meer Independent Evaluation Group, *Afghanistan: country program evaluation 2002-2011*, Evaluation of the World Bank Group Program, Washington: World Bank, 2013; Scanteam, *ARTF at a crossroads: history and the future*, Final report, Oslo, 2012; Pain, A., *Livelihoods, basic services and social protection in Afghanistan*, Working paper 3, Secure Livelihoods Research Consortium, 2012.

fondsen als het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* waaraan ook Nederland substantieel heeft bijgedragen.

Factoren van invloed op de resultaatbereiking

Beleidsstukken, evaluaties (waaronder die van andere donorlanden en internationale organisaties) en bij het onderzoek betrokken respondenten plaatsen het gebrek aan blijvende resultaten stelselmatig in de bredere context van de zeer omvangrijke en complexe internationale interventie en de enorme ontwikkelingsproblemen in Afghanistan. Dit geldt eveneens voor de situatie in Uruzgan. De praktijk dwingt tot nog meer realisme en pragmatisme, is de teneur met name vanaf 2007.[187] De Eindevaluatie ISAF concludeert dat de doelstellingen zoals vooral geformuleerd in het *Afghanistan Compact* van 2006 'in het algemeen niet zijn gehaald. De te ambitieuze doelen en de weerbarstige en complexe omgeving zijn hier debet aan. Ook Nederland kreeg hiermee te maken op lokaal niveau in Uruzgan en dit plaatst de behaalde resultaten in perspectief'.[188] De Eindevaluatie merkt verder op dat het sowieso erg lastig is om vóóraf ondubbelzinnig doelstellingen te formuleren bij een dermate ingewikkelde en sterk evoluerende operatie.[189] De onafhankelijke commissie van experts die de kwaliteit van de Eindevaluatie ISAF moest beoordelen, uitte op dit punt scherpe kritiek: 'De doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de artikel 100-brieven waren eerder impressionistisch en ambitieus dan concreet en realistisch en bovendien niet vertaald in duidelijke resultaatindicatoren'.[190]

De tegenvallende resultaten worden ook niet primair herleid tot de Nederlandse aanpak als zodanig of tot een gebrek aan financiën, flexibiliteit en lerend vermogen. Zo merkt bijvoorbeeld de Eindevaluatie ISAF op dat in het beginstadium de samenwerking tussen de betrokken ministeries niet optimaal verliep, zoals bij de voorbereiding van diplomaten die naar Uruzgan zouden worden uitgezonden. In de interdepartementale samenwerking werd vervolgens verbetering aangebracht, bijvoorbeeld via de Stuurgroep Militaire Operaties, hoewel structurele en gecoördineerde reviews van de beleidsuitvoering uitbleven.

187 *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 31. De regering benadrukte eenzelfde bescheidenheid en nuchterheid in haar reactie (TK 31 787, nr. 6, 25 augustus 2009) op het AIV-advies nr. 64 van maart 2009: *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*.

188 *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 102. De lessen die de Eindevaluatie formuleert zijn niettemin, hoewel relevant, vaak (erg) algemeen van aard. Dit is onvermijdelijk, gezien de brede doelstellingen in de artikel 100-brieven. Zo verwoordt de evaluatie als algemene les dat 'als er ambitieuze doelen worden gesteld, voldoende middelen voor het behalen van deze doelen beschikbaar moeten worden gesteld' en verder dat 'voorafgaand aan een missie bij voorkeur specifieke resultaatindicatoren (bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van veiligheid of van bevolkingsvertrouwen) geformuleerd moeten zijn'. Dit roept de vraag op of hiermee wordt erkend dat de 'voldoende middelen' inderdaad (althans in de beginfase) ontbraken en of de resultaatindicatoren inderdaad ontoereikend waren.

189 Idem, p. 100.

190 *Bijlage met Eindoordeel van de ingestelde commissie van onafhankelijke deskundigen op de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 28 september 2011.

Vastgesteld kan worden dat – hoewel 'zo civiel als mogelijk, zo militair als nodig' het uitgangspunt bleef en de civiele component langzaam groeide – de Nederlandse ISAF-inspanning in Uruzgan een verhoudingsgewijs sterk militair karakter droeg. De Eindevaluatie ISAF wijst hier indirect op door te stellen dat de *militaire* operatie in Uruzgan qua beeldvorming helaas de overhand kreeg op de – op zich gelijkwaardig gedachte – *civiele* zijde. Dit zorgde voor een 'onevenwichtig' beeld, waarin het werk van met name de diplomaten 'onderbelicht' bleef.[191] Verschillende respondenten verklaarden dit uit het feit dat het werk van de militairen nu eenmaal tastbaarder (en zichtbaarder) was en ook gevoeliger lag mede gezien de slachtoffers, dan de civiele werkzaamheden op het gebied van bestuur en sociaaleconomische (weder)opbouw.[192] Opgemerkt kan worden dat burgers maximaal 1,5 procent van de *Task Force Uruzgan* als geheel uitmaakten.[193] Sommige diplomaten in Uruzgan hadden, vooral in de beginfase, het gevoel dat Buitenlandse Zaken 'erbij gesleurd' was door Defensie (in een adviseursrol) en dat ze te weinig het veld ingingen.[194] Bij de planning van operaties, vooral buiten de inktvlekken, kregen militair-operationele argumenten doorgaans de overhand.[195] Daarmee dringt zich de vraag op of de drie pijlers van de 3D-aanpak wel in de juiste balans stonden of, gezien de specifieke context, konden staan.

De hoofdlijn in het bredere beleidsdenken is echter evident: (vooral) de 3D-benadering is op zich doelmatig en doeltreffend – of kan dit zijn. De Eindevaluatie ISAF bijvoorbeeld concludeert dat de 3D-aanpak 'effectief is geweest', spreekt van een 'groot lerend vermogen'

191 *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 108.
192 Interviews betrokkenen, 22 november 2012.
193 Circa 130 burgers op een totaal van bijna twintigduizend uitgezonden *Task Force Uruzgan*-militairen. Indien men de civiel-militaire specialisten (CIMIC) van het provinciaal reconstructieteam meerekent, komt het percentage uit op circa vijf procent.
194 Interview betrokkene, 18 oktober 2012. Een andere respondent meende dat het veiligheidspolitiek gerichte deel van Buitenlandse Zaken (met name Directie Veiligheidsbeleid, dat de NAVO-samenwerking centraal stelt) te veel de overhand bleef houden op ontwikkelingssamenwerking: interview betrokkene, 13 december 2012.
195 Militairen waren doorgaans sneller geneigd om te denken in kortere-termijnresultaten en mede daarom eerder bereid om contacten te leggen met (omstreden) lokale *powerbrokers* dan Buitenlandse Zaken wenselijk vond vanuit het oogpunt van continuïteit (met name het winnen van vertrouwen van de bevolking). Bovendien varieerde de aanpak van de opeenvolgende *Task Force Uruzgan*-commandanten in meer of mindere mate wat de continuïteit niet ten goede kwam. De VS en het NAVO-commando voor zuidelijk Afghanistan (*RC-South*) oefenden een zekere druk uit op de *Task Force Uruzgan* om de Taliban ook militair aan te pakken. De *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF* (2011) concludeert evenwel dat er geleidelijk een vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid en planning ontstond tussen de militaire en civiele component, waarbij afzonderlijke activiteiten binnen een gemeenschappelijk raamwerk plaatsvonden. Dit vergrootte gedurende de missie de effectiviteit van de Nederlandse inzet en werd karakteristiek voor de Nederlandse inzet (p. 107).

en een uitstekende samenwerking in het veld.[196] De ambassade in Kaboel roemde de sterk verbeterde civiel-militaire coöperatie.[197] De consensus in beleidsstukken was verder dat Nederland als zodanig voldoende gezag had onder de partners, vooral door zijn uitgebreide hulpportefeuille en de inzet in Baghlan en Uruzgan. Het netwerk was sterk, het inzicht in de Afghaanse dynamiek afdoende, de lokale bevolking doorgaans welwillend.

Beleidsmakers en -stukken relateerden tegenvallende resultaten dan ook veeleer aan de complexiteit van de *failed state* Afghanistan en van de internationale interventie als geheel. De kern van het probleem ligt in deze redenering eerder in (een onderschatting van) structurele *uitvoerings*-aspecten: de beperkte absorptiecapaciteit van Afghanistan (en Uruzgan in het bijzonder), een 'belabberde donorcoördinatie', een overschot aan bureaucratie, een frustrerende fragmentatie in de planning en onoverkomelijke verschillen van inzicht in bijvoorbeeld de beste manier om lokale *warlords* aan te pakken of de papaverteelt te bestrijden.[198] Kortom: de *comprehensive* aanpak was in essentie de juiste, maar méér was in deze context eigenlijk niet mogelijk. De beschikbare middelen, de gezagsrelaties en Afghaanse absorptiecapaciteit volstonden daartoe in ieder geval niet. Nederland was weliswaar *lead nation* in Uruzgan, maar had hoe dan ook geen formele bevoegdheid om de (internationale) partners tot iets te dwingen. Vooral de krijgsmacht ervoer na 2008 bovendien een enorme uitzenddruk, die in de gehele defensieorganisatie voelbaar was.

Beleidsmakers zochten (mogelijke) verbetering vooral in méér financiële, materiële, militaire en personele middelen, beter werkbare richtlijnen, aangescherpte planning en conditionaliteit, betere missievoorbereiding en coördinatie, evenals (liefst ook tussentijdse en diepgaande) reviews.[199] De ambassade vatte de complexe materie in 2011 bondig samen in haar meerjarig strategisch plan voor 2011-2014: '*The main challenge is to design a framework for transition that is conditions-based, irreversible and not politically biased (towards certain provinces, regions or tribes). It further needs to balance efforts between the three "lines of operations": governance, development and security*'. De ambassade schatte vervolgens in dat een nóg veel grotere inspanning nodig zou zijn in de nabije toekomst: '*The transition process is therefore likely to put significantly higher demands on improving civilian-military cooperation. This will include transforming the current mishmash of national provincial reconstruction teams in a well-coordinated system and improving*

[196] *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 108. Als argumentatie stelt de evaluatie: 'Hierbij [de 3D-benadering] worden militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen zo veel mogelijk op elkaar aangesloten en waar mogelijk en wenselijk geïntegreerd. Bewuste keuzes werden gemaakt welke inspanningen in welke context werden geleverd. Hierdoor ontstond geleidelijk een vanzelfsprekende gezamenlijke verantwoordelijkheid en planning, waarbij afzonderlijke activiteiten binnen een gemeenschappelijk raamwerk plaatsvonden. Dit vergrootte gedurende de missie de effectiviteit van de Nederlandse inzet en werd karakteristiek voor de Nederlandse inzet'(idem, pp. 107-108).

[197] Zie bijvoorbeeld de door EFV uitgevoerde: *Scan uitvoering fragiele statenbeleid. Samenvatting van interviews met posten*, 30 augustus 2010, *intern document*, p. 2.

[198] De kwalificatie 'belabberde donorcoördinatie' is ontleend aan een door EFV uitgevoerde: *Scan uitvoering fragiele statenbeleid. Samenvatting van interviews met posten*, 30 augustus 2010, pp. 2-3.

[199] *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 32.

coordination between military and civilian development organisations to mitigate the risk of provinces falling behind. This will require a level of coordination and synergy which the international community has so far been unable to reach'.[200]

De ambassade in Kaboel is zich bij voortduring bewust van de fundamentele knelpunten en beheersproblemen. Ze stelde zaken als corruptie en nepotisme bij de Afghaanse partners regelmatig aan de orde. In een poging dit te verbeteren, ging de ambassade over tot opsplitsing van contracten (om een langdurige 'committering aan bodemloze putten' te voorkomen) en een initiële financiële toezegging van maximaal vijftig procent bij het verlenen van opdrachten.[201] De samenwerking met de *Task Force Uruzgan* was overigens geen werkelijk obstakel, aldus de ambassade: de militairen werkten naar vermogen mee en de civiele capaciteit ter plaatse nam in de loop der jaren (zij het beperkt) toe. Wel zette het ambassadepersoneel met enige regelmaat vraagtekens bij de volledigheid van de informatie-uitwisseling met de *Task Force Uruzgan* en het provinciaal reconstructieteam.[202]

De ambassade wees in essentie op twee fundamentele problemen voor wat betreft haar eigen rol. Ten eerste meende ze in een spagaat gedwongen te zijn, vooral vanwege de gebrekkige capaciteiten van de Afghaanse overheid: 'De Ambassade moet blijvend een balans zoeken tussen het financieren van programma's via de [Afghaanse] overheid (versterken capaciteit) en met uitvoerende organisaties (sneller resultaat behalen maar met risico van capaciteitssubstitutie)'.[203] Ten tweede waarschuwde de ambassade voor de sterke uitdijing van het beleid en de bijbehorende uitvoering. De relevante beleidsdocumenten sommen, vanaf 2007 overigens op basis van door de ambassade opgestelde 'resultaatketens', honderden afzonderlijke indicatoren, doelen en (verwachte) *outcomes* en *outputs* op. De ambassade benadrukte dat dit brede palet welhaast onmogelijk in detail viel te beheersen. Vastgesteld kan worden dat deze resultaatketens uitgingen van de algemene beleidslijnen en -doelen als verwoord in de memories van toelichting bij de jaarlijkse begroting van Buitenlandse Zaken. Het is echter niet duidelijk in hoeverre bijvoorbeeld contextanalyses of beleid van de internationale partners zijn meegewogen bij het opstellen van de ketens. Verder valt op dat de besluitvorming over de toekenning van middelen steeds relatief centraal werd afgehandeld, juist vanwege het brede scala aan politieke gevoeligheden. (Overigens konden met het wegvallen van de Uruzgan-missie in 2010 en een betere bemensing van de ambassade meer fondsen worden gedecentraliseerd.)

Het monitoren van partners die bij de uitvoering van door Nederland gesteunde activiteiten betrokken waren, bleef al met al een taai probleem. De inzet op grotere programma's verminderde de beheerslast niet. De ambassade benadrukte bovendien dat Uruzgan veel in het nieuws was, wat de acute druk op uitvoeringsaspecten soms vergrootte. Diplomaten ervoeren de bemoeienis van de Tweede Kamer – onder meer met de bestedingen of de wens om geen contact te hebben met omstreden lokale leiders en (ex-)Taliban – bij tijd en wijle

200 HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan 2011-2014*, p. 7.
201 HMA Kaboel, *Jaarverslag 2006/Jaarplan 2007*.
202 HMA Kaboel, *Mailbericht als bijlage bij eerste versie MJSP 2008-2010*.
203 HMA Kaboel, *Jaarverslag 2009 / Jaarplan 2010*, p. 5.

als een politiek ‘vergrootglas’ dat negatief uitpakte.[204] Daar kwam nog bij dat Nederland de contacten met lokale partners en de uitvoering van projecten zo openbaar mogelijk wilde afhandelen. Maar juist deze openheid ‘triggerde’ zowel de opstandelingen als potentiële profiteurs. Meer in het algemeen klaagde ambassadepersoneel over verdere versnippering van het beleid door het aantal dossier- en budgethouders in Den Haag en Afghanistan. Hoe dan ook ontbrak vrijheid, zo vitaal voor het 3D-beleid, om zich ongehinderd door het gebied te bewegen. Daar kwam nog bij dat het ministerie de post in 2008 enkele maanden evacueerde vanwege de verontrustende veiligheidssituatie in Kaboel. Ten slotte heeft ook de vertrekdiscussie – die zich in de loop van 2009 rond Uruzgan ontvouwde – volgens ambassademedewerkers wel degelijk ‘doorgewerkt in de zichtbaarheid en invloed van de post’.[205]

Efficiëntie

Tijdige inzet van en samenhang tussen door Nederland ingezette instrumenten

Tijdigheid van de inzet van de instrumenten vereist grondige analyses van militaire, politieke, sociale en economische realiteiten op basis waarvan robuuste scenario’s kunnen worden ontwikkeld. De Nederlandse aanpak is op een soortgelijke wijze opgezet, vooral waar het Uruzgan betreft, ofschoon het lang niet altijd mogelijk bleek tijdig of volgtijdig in te spelen op prioriteiten en sprake was van ‘*trial and error*’. Een grote mate van flexibiliteit was geboden bij de inspanningen om de structurele problematiek in Afghanistan en Uruzgan in het bijzonder te helpen oplossen. Deze flexibiliteit was ook beoogd, maar werd mede beperkt door politieke besluitvorming in Nederland, waardoor prioriteiten zich wijzigden. Meest zichtbare uiting hiervan was de tijdgebonden inzet van de ISAF-missie in Uruzgan en Afghanistan als geheel. Ook was er het probleem dat een dialoog met alle bij het conflict betrokken partijen niet vanzelfsprekend was, vooral gezien de wens van een Kamermeerderheid om geen contacten te onderhouden met *warlords* en (ex)Taliban.

Wat betreft de inzet op nationaal Afghaans niveau werden internationaal overeengekomen ‘scenario’s’ toegepast, waarbij de hulp vooral in multilateraal verband werd geboden. Toch was aanvankelijk sprake van steun aan een al te divers palet van activiteiten. Dit bracht voor de ambassade structurele beheersproblemen met zich mee. Door het gaandeweg aanbrengen van focus werd gekomen tot een programma van meer beheersbare proporties.

Bij de uitwerking van het beleid en de strategie voor Afghanistan, en vooral voor Uruzgan, streefde Nederland daadwerkelijk naar het scheppen van samenhang en synergie tussen de binnen de 3D-benadering beschikbare instrumenten. Uruzgan bood de beste ‘proeftuin’ om de instrumenten in een juiste balans te brengen. Het was juist de complexiteit en de sterke dynamiek van de lokale problematiek die een voldoende samenhang of synergie tussen diplomatieke, militaire en civiele instrumenten vaak belemmerde. Bij gebrek aan

[204] Interview betrokkene, 18 oktober 2012. Een collega (22 november 2012) meende echter dat druk vanuit de Tweede Kamer weinig invloed had.

[205] HMA Kaboel, *Jaarverslag 2009 / Jaarplan 2010*, p. 6.

een afdoende stabiliteit en veiligheid was een vóórtdurende sterke focus op het militaire aspect onvermijdelijk. De gehanteerde 'inktvlekstrategie' was in beperkte mate succesvol bij het scheppen van stabiliteit en uitbannen van gewapend geweld in de provincie als geheel.

Tot slot kan worden opgemerkt – als aanvulling op voorgaande analyse – dat frequent diplomatiek en politiek overleg wel degelijk van belang is geweest bij het faciliteren van voortgang (en het boeken van resultaten) op (deel)terreinen en binnen de drie prioritaire beleidsgebieden. Voorbeelden zijn het eerder vermelde volgsysteem voor gevangen opstandelingen en het door de regering van Afghanistan 'wegpromoveren' van corrupte bestuurders in Uruzgan.

Donorcoördinatie

In Afghanistan heeft Nederland als regel samengewerkt met andere internationale actoren. Dit geschiedde bij het nemen van diplomatieke initiatieven, de beleidsdialoog met de overheid en bij de financiering van activiteiten. Bij steun aan nationale activiteiten werd vooropgesteld dat deze primair zou worden gekanaliseerd via multilaterale organisaties. Door middel van dialoog met deze organisaties en de andere aan multi-donor programma's deelnemende donoren werd getracht te komen tot een adequate vormgeving van deze programma's en projecten. De eigen (bilaterale) hulpverlening werd ook zoveel mogelijk gecoördineerd met andere partijen.

Duurzaamheid

Uruzgan bleek tot 2010 het meest in het oog springende onderdeel van de gehele Nederlandse Afghanistan-inspanning. De duurzaamheid van resultaten hangt uiteraard mede af van de mate waarin lokale autoriteiten de geboden steun daadwerkelijk overnemen en de vraag of zij de daarbij horende beleidsverantwoordelijkheid op zich willen nemen (*ownership*). De overdracht van verantwoordelijkheden was dan ook een van de kerngedachten achter het Nederlandse beleid in Uruzgan (en Afghanistan als geheel).

De regering benadrukte – in het verlengde hiervan – het belang van een goede overdracht aan het Amerikaans-Australische *Team Uruzgan* in 2010, bijvoorbeeld via het aanblijven van een Nederlandse adviseur tot eind 2011.[206] Dit laatste is ook van belang omdat Nederland tot 2014 als de grootste donor betrokken blijft bij het verlenen aan steun aan de provincie. Overigens uitten beleidsmedewerkers wel degelijk twijfels over de vraag of met name de Amerikanen, onder strakke tijdsdruk vanwege de transitiedeadline in 2014, een oprechte 3D-achtige aanpak zouden willen voortzetten in Uruzgan. Het meerjarig strategisch plan voor 2011-2014 merkt bijvoorbeeld op dat ISAF na het aantreden van de Amerikaanse commandant generaal David Petraeus in juli 2010 eerder verder 'veramerikaniseerde': '*The considerable time pressure ISAF and American Forces in Afghanistan find themselves under seems to be causing a growing determination "to get the job done" at the expense of coordination and attention for*

[206] De Eindevaluatie ISAF somt alle overgangsmaatregelen op, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF*, 2011, p. 71.

Afghan ownership and absorption capacity. [...] It is, however, essential that ISAF and American troops not only focus on the military dimension of the problems in Afghanistan but also promote coordinated work on the governance and development dimensions'.[207]

Het vertrek van de *Task Force Uruzgan* in 2010 en het tekort aan (betrouwbare) informatie compliceren sterk de meting van de langere-termijneffecten van de aan Uruzgan geboden steun. Nog de meest uitgebreide analyse biedt het rapport *Uruzgan: 18 months after the Dutch-Australian leadership handover* van april 2012.[208] Dit rapport van *The Liaison Office* herbevestigt de stagnatie op de terreinen van goed bestuur, justitie, vrouwenrechten en veiligheid. Zo keerden onder hun Amerikaanse en Australische beschermheren zowel Jan Mohammed Khan als zijn bondgenoot militieleider Matiullah Khan terug als lokale *strongmen*.[209] Vooruitgang is nog steeds gaande vooral op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, aldus *The Liaison Office*.

Bij de duiding van successen door Nederlandse betrokkenen ligt het accent inderdaad sterk op de uitbouw van diensten als gezondheidszorg en onderwijs, evenals op sociaaleconomische vooruitgang. De Eindevaluatie ISAF bijvoorbeeld benoemt in een bijlage wél de resultaten op deze terreinen, maar laat dit na voor de prioritaire terreinen politiek/mensenrechten en veiligheid/stabiliteit.[210] Als voorbeelden van successen van de 3D-aanpak noemen beleidsstukken vaak de (met weinig publiciteit gepaard gaande) '*under the radar*'-projecten buiten de inktvlekken en de eind 2011 geopende asfaltweg Tarin Kowt-Chora, die door Nederland werd gefinancierd. Voor wat betreft de multi-donor inspanning beschouwt Nederland met name het *Afghan Reconstruction Trust Fund* als een relatief succes. Nederland was een van de drijvende krachten achter dit fonds.[211]

Door de steunverlening is op sociaaleconomisch terrein inderdaad tastbare vooruitgang geboekt, zowel in Uruzgan als Afghanistan in het algemeen.[212] Zo groeide landelijk het percentage kinderen dat de lagere school volgt van 63 (2002) naar 97 (2010).[213] Ook was voortgang zichtbaar in met name de telecommunicatie, wegenbouw, irrigatie en microfinanciering. Het is onmiskenbaar zo dat de Afghaanse bevolking gemiddeld een betere toegang heeft gekregen tot basisvoorzieningen en hogere inkomsten geniet. Echter,

207 HMA Kaboel, *Meerjarig Strategisch Plan* 2011-2014, p. 7.

208 The Liaison Office, *Uruzgan: 18 months after the Dutch/Australian leadership handover. A TLO provincial profile*, Kaboel, 2012.

209 Jan Mohammed Khan verloor in juli 2011 het leven tijdens een aanslag. De exacte motieven voor de moord zijn onduidelijk.

210 De Eindevaluatie ISAF baseert zich hierbij vrijwel uitsluitend op informatie uit rapporten van *The Liaison Office*. Het gaat om de terreinen gezondheidszorg (medische faciliteiten en personeel) en onderwijs (operationele scholen en aantallen schoolgaande kinderen).

211 De *Independent Evaluation Group* van de Wereldbank oordeelde gematigd positief over het *Afghan Reconstruction Trust Fund*. Zie: *Afghanistan: country program evaluation* 2002-2011, 2013. Een externe review door het Noorse *Scanteam* uit hetzelfde jaar was eveneens op hoofdlijnen positief over de opzet en resultaten van het programma: *ARTF at a crossroads*, 2012.

212 Zie bijvoorbeeld: Pain, *Livelihoods, basic services and social protection in Afghanistan*, 2012.

213 Independent Evaluation Group, *Afghanistan: country program* evaluation 2002-2011, 2013, p. 208.

recente (internationale) evaluaties en onderzoekrapporten over de wederopbouw van Afghanistan zijn weinig positief over de bestendigheid van de resultaten in de toekomst. Zo ontleedde een meerderheidsrapport van het *Committee on Foreign Relations* van de Amerikaanse senaat op kritische wijze de wederopbouwinspanningen in Afghanistan sinds 2001, om vervolgens de principiële kanttekening te plaatsen dat '*development best practices question the efficacy of using aid as a stabilization tool over the long run*'.[214] De Wereldbank voorziet een dalende economische groei, toenemende werkloosheid en grotere armoede na het vertrek van de internationale troepenmacht in 2014.[215]

5.6 Conclusies

Afghanistan (en in het bijzonder Uruzgan) biedt de meest uitgebreide en diepgaande casus voor deze IOB-evaluatie. Het Nederlandse beleid (vooral als verantwoord in de artikel 100-brieven) was op zich coherent geformuleerd rond de *comprehensive approach* en de 3D-aanpak. De evolutie van het beleid duidt bovendien op een zekere mate van beleidsflexibiliteit. Toch was – zoals verschillende respondenten bevestigden – vooral in Uruzgan sprake van een 'laboratoriumsituatie', die een eigen Nederlandse dynamiek opriep, als een relatief succesverhaal werd gepresenteerd en zich betrekkelijk geïsoleerd voltrok ten opzichte van de ISAF-partners en de rest van Afghanistan. Tegelijk bleef het militaire element sterk, zo niet dominant. Verschillende respondenten benadrukten het *mission driven*-karakter van de inzet in Uruzgan. Dit had uiteraard te maken met de blijvend grote onveiligheid in de provincie. De doeltreffendheid van de Nederlandse inspanning beperkte zich hoofdzakelijk tot de zogenoemde 'inktvlekken'.

Vooruitgang was er vooral bij de dienstensector (gezondheidszorg, onderwijs) en qua sociaaleconomische ontwikkeling. Vrijwel alle betrokkenen plaatsen echter grote vraagtekens bij de duurzaamheid van de resultaten van de internationale en Nederlandse inspanningen ná 2014. Afghanistan is en blijft 'een narcostaat', in de woorden van een respondent.[216] In ieder geval dringt zich de vraag op of met de versmalling van het Nederlandse beleid tot enkele sectoren sinds 2010 (en vooral de *Focusbrief*) nog wel van een daadwerkelijk *comprehensive* beleid mag worden gesproken. Dit kan hoe dan ook alleen indien de partners erin (zouden) slagen alle andere sectoren min of meer succesvol in te vullen, een weinig realistisch perspectief. Overigens leggen Nederlandse betrokkenen de

[214] Committee on Foreign Relations of the United States Senate, *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan*, A majority staff report prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate, 8 juni 2011, p. 2.

[215] World Bank, *Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014*, Volume 2: Main Report, mei 2012. Een evaluatie (2010) door de Afghaanse *Bawaar Consulting Group* betwijfelde of de internationale gemeenschap en de Afghaanse regering gedurende de navolgende jaren wél tot een geloofwaardige coördinatie zouden komen. Inzake de provinciaal reconstructieteams van VS en NAVO merkt de evaluatie op: '*Doubtlessly, allocation of aid resources, over the past years has been driven by security considerations although security has not improved*', zie: Baawar Consulting Group, *Joint evaluation of the Paris Declaration phase 2: Islamic Republic of Afghanistan*, 2010, p. ii.

[216] Interview betrokkene, 18 oktober 2012.

oorzaak voor dit alles niet zozeer bij fundamentele 'weeffouten' in de *comprehensive* en 3D-aanpak. Zij relateren de (verwachte) gebrekkige duurzaamheid bovenal aan de werkelijkheid van de enorme complexiteit van de internationale interventie en de wederopbouwinspanning. Pogingen om een staat te bouwen die tot op zekere hoogte westerse liberale normen weerspiegelde, schoten tot nu nauwelijks wortel in Afghanistan. Ze versterkten eerder de bestaande patronage en corruptie, nu in nieuwe vormen. De noodzaak om parallel aan dit alles opstandelingen en drugsbaronnen te bestrijden botste met hogere doelen als verzoening en het winnen van *hearts-and-minds*. Hoe dan ook waren donoren het vaak oneens over intenties en middelen. Naarmate de internationale betrokkenheid in 2011-2012 werd afgebouwd, benadrukten respondenten eerder nóg sterker de eigen verantwoordelijkheid van de Afghanen: de internationale gemeenschap heeft een basis gelegd en offers gebracht, nu is het aan de Afghanen om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Na 2010 verdween Uruzgan al snel van de politieke radar en goeddeels uit de mediabelangstelling. De aandacht verschoof in de loop van 2011 deels naar de nieuwe geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz/Kaboel. Deze op *rule of law* toegespitste missie was aanzienlijk kleiner in omvang en ambities. Een aantal lessen uit Uruzgan werd in de politietrainingsmissie verwerkt.[217] IOB stelt vast dat betrokkenen doorgaans benadrukken dat *rule of law* tot de beleidsterreinen behoorde waarop in Uruzgan relatief weinig was bereikt door de taaie contextuele factoren, zoals de gebrekkige rechtsstaat, grote corruptie, enzovoorts.

De komende jaren zal blijken in welke mate de internationale gemeenschap 'Afghanistan-moe' is. Op het moment van schrijven lijkt de internationale aandacht in elk geval onmiskenbaar te verschuiven naar andere delen van de wereld, zoals Afrika en het Midden-Oosten. Sommige ISAF-landen hebben hun troepen versneld teruggetrokken of zijn daarmee bezig. De consensus van onderzoekers is dat verder geweld in Afghanistan onvermijdelijk zal zijn. Een onderzoeker van het Instituut Clingendael noemde 'doormodderen' als het meest waarschijnlijke scenario vanaf 2014 en wees op het stilvallen van de discussies in Nederland en elders over de toekomst van Afghanistan. In het ergste geval, aldus deze onderzoeker, vervalt het land opnieuw in burgeroorlog of totale anarchie. Daarmee zouden alle internationale inspanningen sinds 2001 teniet worden gedaan.[218]

[217] Zoals de directe inschakeling van een lokale organisatie om een 'nulmeting' (*baseline*) uit te voeren, een beter monitoringstraject (inclusief resultaatketens) voor de leerlingen van de trainingsmissie en een daadwerkelijk geïntegreerde civiel-militaire leiding. Interview betrokkene, 13 december 2012.

[218] Lijn, J. van der, *Afghanistan post-2014: Groping in the dark?*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael Institute, 2013. Naast 'doormodderen' vermeldt de onderzoeker vijf andere mogelijke scenario's: een burgeroorlog tussen de noordelijke en zuidelijke regio's; fragmentatie en anarchie; een Taliban-emiraat; verzoening tussen Taliban en regering; en uiteenvallen van het land in regio's op basis van etnische en religieuze lijnen.



6

Het Grote Merengebied: Regionaal Programma, Burundi en Democratische Republiek Congo

Nederland toonde in de periode 2005-2011 grote betrokkenheid bij de Grote Merenregio in Centraal Afrika. Het Nederlandse beleid gaat ervan uit dat alleen een regionale aanpak van de problematiek tot duurzame vrede en stabiliteit kan leiden. Het bilaterale OS-beleid in de partnerlanden Rwanda, Burundi en tot voor kort de Democratische Republiek Congo (DRC) werd bezien in het kader van een land overstijgende benadering. De aanpak van de strijd tussen gewapende groepen om macht en toegang tot grondstoffen in het oosten van de DRC vormde hierbij een cruciaal onderdeel.

Dit hoofdstuk start met een korte beschrijving van de context en problematiek in de Grote Merenregio. Vervolgens wordt ingegaan op de Nederlandse regionale activiteiten met speciale aandacht voor het Regionaal Programma. In de volgende secties wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van Burundi en de DRC. Een korte bespreking van de recente geschiedenis en context van deze landen wordt gevolgd door een overzicht van het Nederlandse beleid, de uitgaven en de ingezette activiteiten. Na een analyse van de uitwerking en de resultaten van het beleid in elk land worden conclusies getrokken.

6.1 Regionaal Programma

6.1.1 Problematiek van het Grote Merengebied

Het Grote Merengebied in Centraal Afrika omvat Rwanda, Burundi, Oeganda, het oosten van de Democratische Republiek Congo (DRC) en delen van westelijk Tanzania en Kenia. De regio kenmerkte zich de afgelopen decennia door grensoverschrijdende en interne gewapende conflicten, chronische instabiliteit en humanitaire crises met grote aantallen slachtoffers tot gevolg. Vooral rond en in het oostelijke deel van de DRC heeft zich tussen 1998 en 2002 het meest grootschalige conflict in de geschiedenis van de regio afgespeeld; schattingen van het aantal slachtoffers ten gevolg van gevechten, ontheemding en ontbering variëren tussen 3,5 en 4 miljoen. Door gebrek aan goed bestuur vanuit Kinshasa, was Oost-DRC broedplaats voor gewapende groepen die streden om macht, grondgebied en toegang tot bodemschatten. De situatie verergerde door grote vluchtelingenstromen veroorzaakt door conflicten in Rwanda en Burundi. De hergroepering van Rwandese Hutu rebellen in Oost-DRC na de Rwandese genocide in 1994 vergrootte de instabiliteit. De machtsstrijd in de DRC escaleerde tot een continentale oorlog; op het hoogtepunt waren tien Afrikaanse staten betrokken, evenals een groot aantal milities in wisselende allianties. In Burundi leidde herhaald gewapend conflict tussen de regering en rebellengroepen tot een geschat aantal van 300.000 slachtoffers en een vier maal zo groot aantal ontheemden en vluchtelingen.

De conflicten in de Grote Merenregio hebben een complexe ontstaansgeschiedenis en zijn deels terug te voeren tot inter- en intra-statelijke verhoudingen ontstaan in de koloniale tijd. De Grote Merennotitie duidt de afwezigheid van goed functionerende staatstructuren

als de *kernoorzaak* voor het voortduren van de conflicten.[219] Ten gevolg van disfunctionerende staatsstructuren, gekenmerkt door gebrek aan 'inclusiviteit' en democratisch gehalte, ontwikkelden zich andere factoren tot voedingsbodem voor conflict. Gewezen wordt op de volgende bijkomende oorzaken voor voortduring van conflict en instabiliteit:

- *Etniciteit en nationaliteit:* Veelvuldig zijn historische etnische verschillen misbruikt om tegenstellingen aan te wakkeren en motieven voor geweld te verhullen.
- *Bevolkingsdruk:* In Burundi en Rwanda leidde landtekort tot conflict en migratie naar de relatief dun bevolkte DRC. Lokaal ontstaat competitie om land door terugkeer van vluchtelingen, ontheemden en noodzakelijke herintegratie van oud-strijders.
- *Grondstoffen:* De overvloedige aanwezigheid van delfstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen, gepaard met een falende staat en het daaruit voortvloeiende machtsvacuüm, leidde in de DRC tot illegale exploitatie en handel door corrupte bestuurders en rebellengroepen. Conflict werd met de inkomsten bestendigd en de resultaten voor milieu en biodiversiteit waren desastreus.
- *Regionale desintegratie*: Voortdurend gewapend conflict tussen de landen in de regio leidde tot desintegratie van politieke en economische samenwerking in een regio die historisch grensoverschrijdend handel en arbeidersbewegingen kende. Diplomatieke en economische relaties werden recent hersteld.
- *Grensoverschrijdende veiligheidsproblemen:* Bij voortduring kent de regio een veelheid aan gewapende groeperingen; vooral in Oost-DRC.
- *Armoede, uitzichtloosheid, ongelijkheid:* Ondanks rijkdom aan grondstoffen is de regio een der armsten ter wereld. Uitzichtloosheid, armoede, werkloosheid, gebrekkige basisvoorzieningen en ziekten vormen, door het gebrek aan bestuurlijke slagkracht om deze problemen aan te pakken, een risico voor oplaaiende spanning.

In het afgelopen decennium werd een aantal nationale en internationale vredesakkoorden gesloten. Hiermee sloeg de regio het pad van vrede en een zekere mate van stabilisering in. De Sun City vredesakkoorden van 2002 maakten formeel een einde aan het conflict in de DRC, gevolgd door een transitieperiode en verkiezingen in 2006 en 2011. In 2001 startte de transitie in Burundi met de ondertekening van het Arusha Akkoord, gevolgd in 2003 door een wapenstilstand tussen de regering en twee rebellengroeperingen. Verkiezingen volgden in 2005 en 2010. In 2010 sloot ook de laatste rebellengroepering zich aan bij het vredesproces. De veiligheidssituatie in het land verbeterde sindsdien aanzienlijk. Rwanda ontwikkelde zich na de genocide in 1994 tot een der meest stabiele landen in de regio. De vredesprocessen werden en worden in belangrijke mate gedragen door Afrikaanse leiders en organisaties. De EU, VN en donorlanden droegen via politieke dialoog, steun voor vredesmissies en ontwikkelingsprogramma's bij aan het uitbreiden en bestendigen van vrede en stabiliteit, wederopbouw en ontwikkeling.

[219] Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Grote Meren'*, TK 29 237/25 098, nr. 5, 13 februari 2004, pp. 7-9.

Ondanks deze hoopvolle ontwikkelingen blijft het Grote Merengebied onstabiel; lokaal conflict en anarchie duren voort in Oost-DRC. Elkaar bestrijdende rebellengroepen strijden ook met het Congolese leger. De groepen maken zich schuldig aan ernstige oorlogsmisdaden. Zo vond eind 2012 gewapend treffen plaats tussen de rebellenbeweging *Mouvement du 23 Mars* (M-23) en het Congolese leger. In februari 2013 tekenden 11 Afrikaanse landen een door de VN onderhandeld vredesakkoord met als doel vrede en veiligheid in de regio te garanderen.[220] De leider van M-23, Bosco Ntanganda, gaf zich op 20 maart aan bij de Amerikaanse ambassade in Kigali en werd vervolgens overgebracht naar het *International Criminal Court* in Den Haag. Op 28 maart besloot de VN-veiligheidsraad tot het instellen van een interventiebrigade die zal bestaan uit manschappen uit enkele Afrikaanse landen om het Congolese leger bij te staan in de strijd met de rebellen.

6.1.2 Ontwikkeling van het regionaal beleid en Regionaal Programma

De Nederlandse regering achtte dat een land overstijgende benadering de vrede en stabiliteit in de Grote Merenregio zou kunnen bevorderen.[221] Zich baserend op de in 2003 uitgebrachte algemene beleidsnotities *Sterke mensen, zwakke staten* en *Aan elkaar verplicht* stelt de notitie *Crisissituatie Grote Meren Gebied* voor de periode 2004-2007 de volgende thema's centraal: i) bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit; ii) bevordering van goed bestuur en goed beleid; iii) versterking van de capaciteit van mensen en instituties; iv) bevordering van op armoedevermindering gerichte economische ontwikkeling; en v) bevordering van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en milieu.[222]

Nederland beoogde intensivering van de politieke dialoog op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau met betrokken partijen. Voorts zou financiële steun geboden worden aan regionale en nationale initiatieven gericht op vrede, veiligheid en stabiliteit. Bij het thema goed bestuur stond steun aan staatsopbouw centraal, met aandacht voor scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht en hervorming van de veiligheids- en juridische sector. Ook diende aandacht te worden gegeven aan de verbetering van bestuur. De bevordering van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen zou moeten plaatsvinden door versterking van regionale samenwerking en verbetering van de controle op de exploitatie van hulpbronnen. Beoogd werden een land-specifieke en regionale aanpak. Steun aan vredesprocessen en wederopbouw moest geschieden via partnerschappen met donoren en internationale hulporganisaties, nationale overheden en niet-gouvernementele organisaties. Gekozen werd een geïntegreerde aanpak: samenhang van diplomatie, politieke dialoog, vredesmissies, en ontwikkelingssamenwerking.

Het Nederlandse beleid voor de Grote Merenregio werd in de afgelopen jaren op verschillende wijzen in praktijk gebracht: steun aan activiteiten middels het Regionaal

[220] BBC News, 'DR Congo: African leaders sign peace deal', 24 februari 2013, http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21563949.

[221] Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Nederlands beleid ten aanzien Grote Merenregio in Afrika'*, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001.

[222] *Notitie 'Grote Meren'*, 13 februari 2004.

Programma gecoördineerd vanuit Kigali, bijdragen aan multilaterale initiatieven uit centrale fondsen, en via nationale meerjarenprogramma's in partnerlanden als Burundi en de DRC.

In 2006 ontwikkelde de Nederlandse ambassade in Kigali het Regionaal Programma gericht op drie naast elkaar gelegen regionale assen: de Albertine Rift, het Kagera Basin en Oost-DRC.[223] Deze grensgebieden kenmerken zich door minerale en andere hulpbronnen, conflict en armoede. Aanvankelijk werden de activiteiten van het zich langzaam ontwikkelende programma gefinancierd uit reguliere OS-budgetten en het Stabiliteitsfonds. Als separaat deel van het Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) 2008-2011 voor Rwanda diende het programma bij te dragen aan stabiliteit door versterking van het onderlinge vertrouwen van de landen in de regio. Dit diende te geschieden via steun voor regionale samenwerking, duurzame sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend), beter beheer van en controle op exploitatie en handel van minerale hulpbronnen.[224] Omdat de ambassade het programma beheerde, diende gewaakt te worden dat dit niet werd gezien als een 'speciaal op Rwanda gerichte activiteit'; ook gezien de politieke spanningen tussen de DRC en Rwanda.[225] Een regionaal programma kon grensoverschrijdende samenwerking bij landgebruik (voedselzekerheid), natuurbeheer en exploitatie van duurzame energie opzetten, die via een nationale aanpak niet (eenvoudig) te realiseren was.[226] Vanwege hun sterk nationale karakter leenden activiteiten op het vlak van veiligheid en goed bestuur (steun aan vredesmissies, opbouw van overheidsdiensten en hervorming van de veiligheidssector) zich beter voor een aanpak via bilaterale samenwerking.

In 2011 werd, voortbouwend op het eerdere meerjarig plan en meer nadruk op de regionale benadering[227], voor het Regionaal Programma een apart meerjarig plan voor 2012-2015 opgesteld.[228] Bevordering van (grotere) regionale stabiliteit diende te geschieden door steun aan: vrede en veiligheid, economische ontwikkeling, goed bestuur en vermindering van straffeloosheid. Tevens werd besloten om de DRC niet langer te continueren als bilateraal OS-partnerland. Het land kon echter blijven rekenen op steun via het Regionaal Programma en via multilaterale en civilaterale kanalen. In het Regionaal Programma blijven de thema's voedselzekerheid, energie en milieu centraal. De inzet in de DRC behelst bestrijding van de illegale exploitatie van grondstoffen in het Oosten; ook wordt steun ter bevordering van veiligheid en rechtsorde gecontinueerd.

[223] HMA Kigali, *Jaarplan Grote Meren 2006*, p. 2.
[224] HMA Kigali, *MJSP 2008-2011*.
[225] Rwanda werd bij voortduring verdacht steun te geven aan rebellen in Oost-DRC met wapens en militair personeel. Dit gaf internationaal aanleiding tot protest en diplomatieke actie (ook door Nederland).
[226] De keuze werd ingegeven doordat natuurlijke hulpbronnen voorzien in de levensbehoeften van armen, een bron vormen voor onzekerheid en lokaal en regionaal conflict, en uitzicht bieden op regionale samenwerking. Nederland beschikte op deze thema's over toegevoegde waarde: er was al sprake van investering in milieu in relatie tot armoedebestrijding, ook waren op dit gebied ervaring en een goede reputatie opgebouwd.
[227] Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 62, 17 november 2011.
[228] HMA Kigali. *Multi-Annual Strategic Plan 2012-2015 Great Lakes Region*.

6.1.3 Uitgaven

Voordat sprake was van het Regionaal Programma, steunde Nederland het door de Wereldbank beheerde *Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme* (zie hierna).[229] In de periode 2006-2011[230] werd in het kader van het Regionaal Programma EUR 47,5 miljoen besteed aan nationale grenzen overstijgende programma's en projecten. De uitgaven groeiden van EUR 2 miljoen in 2006 tot ruim EUR 13 miljoen in 2011 en behelsden voor ruim 90 procent activiteiten die door multilaterale organisaties, internationale en nationale ngo's werden uitgevoerd.

De financieel belangrijkste programma's zijn:
- het Catalist programma ter bevordering van landbouwproductiviteit met als doel stabiliteit en duurzame ontwikkeling te vergroten (EUR 23,0 miljoen);
- het Virunga project gericht op gezamenlijk beheer van grensoverschrijdende natuurparken met nadruk op waterbeheer en biodiversiteit (EUR 3,7 miljoen);
- het *Sustainable Energy through Woodlots and Agroforestry* programma, ter bevordering van duurzame energieproductie in de Albertine Rift (EUR 14,1 miljoen);
- *Radio La Benevolencija* gericht op verzoening en conflictpreventie via het uitzenden van radioshows en discussieprogramma's (EUR 2,0 miljoen);
- bijdrage aan de *UN University for Peace* voor opbouw van onderzoekscapaciteit op het gebied van vredesstudies (EUR 2,9 miljoen) en financiële steun aan de *Kofi Annan Foundation* gericht op het steunen van activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid in de Grote Merenregio (EUR 2 miljoen).[231]

6.1.4 Activiteiten

Na een korte weergave van de diplomatieke en politieke acties van Nederland in de regio, volgt een overzicht van de binnen het Regionaal Programma ondernomen activiteiten en multilaterale activiteiten gefinancierd uit centraal beheerde middelen.

[229] Het budget bedroeg EUR 451,6 miljoen. Donoren financierden EUR 253 miljoen, waarvan 50 procent door Nederland.

[230] In 2005 zijn geen uitgaven gedaan die gekenmerkt zijn voor de Grote Merenregio als geheel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken budgetteert sinds 2006 voor deze regio.

[231] Voorts zijn uitgaven gedaan onder de noemer 'Afrika als geheel', een aantal daarvan betreft activiteiten die deels betrekking hebben op de Grote Merenregio. De belangrijkste zijn: Bijdragen aan het Thematische Medefinancieringsprogramma gericht op ondersteuning van vredesprocessen, versterking van democratie en wederopbouwactiviteiten in o.a. DRC en Burundi (EUR 12,8 miljoen); een bijdrage aan *World Vision* ten behoeve van het terugdringen van de verspreiding van HIV/Aids in o.a. Oost-DRC en Oeganda (EUR 5,0 miljoen); een bijdrage aan WFP en UNHCR voor hulp aan Burundese en Rwandese vluchtelingen in Tanzania (EUR 2,5 miljoen); bijdrage aan *Care International* en Stichting Vluchteling voor bevordering van vrede en armoedebestrijding in o.a. DRC en Burundi (EUR 13,6 miljoen); en een bijdrage aan de Belgische tak van het Wereld Natuur Fonds ter bevordering van duurzame bosbouw in het *Congo Basin* (EUR 1,3 miljoen).

Politieke en diplomatieke inzet

Op diplomatiek en politiek niveau was Nederland actief in diverse regionale en internationale fora, zoals meerdere VN-conferenties voor de Grote Meren, de *Group of Friends*, het *Initiative for Central Africa*, de Contactgroep Grote Meren, en de *Tripartite Plus*.[232] Samengewerkt werd met regionale organisaties, als de *East African Community*, de *International Conference on the Great Lakes Region*[233], *Communauté Économique des Pays des Grands Lacs*, en de *Common Market for Eastern and Southern Africa*. Nederland streefde naar samenwerking en complementariteit met partners als de EU, België, de Wereldbank, de *African Development Bank*, en het Verenigd Koninkrijk.

Naast regulier diplomatiek overleg door de ambassades in de regio, bezochten Nederlandse bewindslieden de Grote Merenregio regelmatig om zich te vergewissen van de situatie en op politiek niveau de problematiek met de autoriteiten te bespreken. Nederland pleitte in verschillende fora actief voor de versterking van de EU-coördinatie bij de intensivering van de politieke dialoog met de landen in de regio. Onderwerpen waren: vergroting van de effectiviteit van de internationale gemeenschap bij steun aan bestendiging van vrede, regionale integratie, ontwikkeling van de veiligheidssector en verbetering van mensenrechten, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling.[234]

Regionaal Programma en multilaterale initiatieven

De samenwerking op regionaal gebied betrof alle aspecten van duurzame ontwikkeling: armoedebestrijding, versterking van economische activiteit, re-integratie van ontheemden en bevordering van veiligheid.

Het Regionaal Programma behelsde primair activiteiten op het gebied van natuurlijke hulpbronnen, waaronder de genoemde Catalist en Virunga programma's, steun voor behoud en exploitatie van natuurparken in de Albertine Rift, zoals het *Sustainable Energy through Woodlots and Agroforestry* programma, activiteiten op het gebied van duurzame

[232] De *Tripartite Plus* waar Oeganda, DRC, Burundi en Rwanda deel van uitmaken faciliteert uitwisseling van informatie over de veiligheidssituatie in de regio. Het *Tripartite Plus* proces leidde tot een aantal overeenkomsten, met inbegrip van de instelling van een gemeenschappelijk toetsingsmechanisme om grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Dagne, T., *The Democratic Republic of Congo Background and Recent Developments*, Congressional Research Service, 2011, p.2.

[233] Dit forum startte in 2003 met vergaderingen onder auspiciën van de VN en de Afrikaanse Unie. Eind 2003 werd de *Group of Friends* van de *International Conference on the Great Lakes Region* opgericht met een mandaat het forum politiek, diplomatiek, technisch en financieel te steunen. Nederland en Canada werden door de Secretaris-Generaal van de VN verzocht het covoorzitterschap te bekleden. De overlegrondes resulteerden in het Pact voor Veiligheid, Stabiliteit en Ontwikkeling van 2006. Met de ondertekening van het Pact, dat bestaat uit juridisch bindende protocollen en projecten op het gebied van vrede en veiligheid, goed bestuur en democratie, economische ontwikkeling en regionale integratie en humanitaire en sociale aangelegenheden, verplichtten de landen in de regio zich niet meer elkaars buurlanden binnen te vallen of rebellenbewegingen te steunen.

[234] Zie o.a. Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, TK 29 237, nr. 103, 2 oktober 2009.

energie, en verzoenings- en conflictpreventieprogramma's, zoals het mediaproject *La Benevolencija*.[235] Het *Albertine Rift Cooperation* project werd opgezet in 2006 ter ondersteuning van de samenwerking tussen de landen ten aanzien van het beheer van meren en natuurparken in de grensstreken van de DRC, Rwanda, Burundi en Tanzania. Dit betrof *Lake Albert* en *Lake Edward* (via het *Nile Basin Initiative*), het *Virunga park*, *Lake Kivu*, de parken *Nyungwe-Kibira* en *Lake Tanganyika*. Grootschalige mogelijkheden voor de opwekking van energie in de grensgebieden vereisen bij uitstek een grensoverschrijdende aanpak. Opwekking van duurzame energie werd bevorderd door steun aan de Ruzizi waterkrachtprojecten, verbetering van productie en handel in brandhout en houtskool en productie van biogas. Ook werd handel bevorderd.[236]

Voorts financierde Nederland regionale programma's op het gebied van veiligheid en participeerde in regionale en internationale fora en initiatieven, onder andere op het terrein van de illegale exploitatie van grondstoffen. Met een bijdrage van EUR 123 miljoen in de periode 2002-2009 aan het door de Wereldbank beheerde *Trust Fund* van het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP) was Nederland de belangrijkste donor voor demobilisatie, ontwapening en re-integratie (DDR) van ex-strijders in het gebied (voor resultaten zie box 6.1.4). Meerjarige steun (financiële middelen en inzet van trainers van het ministerie van Defensie) werd gegeven aan het *African Contingency Training and Assistance* (ACOTA) programma. Hierbij worden militairen onder meer uit Burundi en Oeganda getraind als voorbereiding op hun deelname in missies geleid door de VN, de AU of regionale organisaties, als AMISOM (Somalië), MONUC (DRC) en UNAMID (Soedan). Ook droeg Nederland bij aan de *African Peace and Security Architecture*. Meerjarige steun wordt verleend aan de *International Conference on the Great Lakes Region* en de Duitse ontwikkelingsorganisatie *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* voor certificering van grondstoffen. Bijgedragen wordt aan de verbetering van de transparantie van inkomsten uit grondstoffen en het opzetten van een systeem voor evenwichtige aanwending van deze inkomsten voor armoedebestrijding (*Publish What You Pay* programma en *Extractive Industries Transparency Initiative*). Via UNICEF en UNHCR wordt de bestrijding van HIV/AIDS gesteund; het Nederlandse bedrijfsleven (Heineken en Shell) speelt een voortrekkersrol op dit gebied en bevordert goed ondernemerschap.

6.1.5 Resultaten

Relevantie en samenhang

Nederland zette een relevante mix van instrumenten in op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau. De steun was gestoeld op een gedegen analyse van de regionale problematiek. Kwesties als veiligheid en goed bestuur kregen vooral aandacht op nationaal niveau; naast DDR richtten regionaal gesteunde activiteiten zich op grensoverschrijdende

[235] Er is ook sprake van een ander radioprogramma, namelijk *Radio Okapi* van MONUSCO.

[236] O.a. het *Trading for Peace* programma (*Department of International Development*, Verenigd Koninkrijk) en de ngo *TradeMark East Africa*, die zich richt op regionale handel en economische integratie: http://www.trademarkea.com/.

thema's (milieu, energie, natuurlijke hulpbronnen). Deze leenden zich goed voor regionale samenwerking en sloten aan bij de Nederlandse beleidsuitgangspunten. Bij voortduring werd gestreefd naar samenhang van de eigen inzet en die van andere actoren. De mate van samenhang tussen de in het kader van het Regionaal Programma ondernomen activiteiten en de overige steun in de DRC en Burundi was beperkt. Capaciteitsgebrek op de Nederlandse ambassade in Bujumbura noodzaakte dat de aandacht vooral moest gaan naar nationale activiteiten; de reikwijdte van het Regionaal Programma was gering in Burundi.

Aansluiting bij de regionale context
De landen- en regiospecifieke benadering werd bevorderd doordat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten voldoende inzicht hadden in de problematiek van de regio.[237] Analyse van de (dynamische) context werd gefaciliteerd door uitwisseling van kennis en informatie tussen de ambassades. Frequentie en intensiteit van deze uitwisseling werden aanvankelijk bepaald door het belang dat sleutelpersonen op de ambassades en het departement hieraan hechtten.[238] In 2009 vond op aansporing van de ambtelijke leiding een bijeenkomst van ambassadeurs plaats, waardoor de onderlinge samenwerking van de posten een belangrijke impuls kreeg en een (meer) gedeelde visie over de Nederlandse bijdrage in de regio ontstond. In toenemende mate wordt gehecht aan het uitvoeren van eigen conflict- en contextanalyses als input voor beleid en strategie. In 2011 ondernamen de posten Kigali, Kinshasa, Bujumbura en Kampala met medewerkers uit Den Haag een conflictanalyse, gefaciliteerd door *International Alert*. De uitkomsten werden benut bij het opstellen van het MJSP voor de Grote Merenregio 2012-2015.[239] Ook wordt in toenemende mate aandacht gegeven aan conflictsensitief werken – het in ogenschouw nemen van politieke, sociale, economische en veiligheidsdimensies bij de vormgeving van activiteiten. Al met al werd bij de vormgeving van de steun op nationaal niveau goed rekening gehouden met de regionale dynamiek.

De aanpak via het Regionaal Programma past binnen het Nederlandse fragiele statenbeleid en de context van de regio. Het programma is van toegevoegde waarde en Nederland is mede door het ontbreken van een koloniaal verleden of geopolitiek belang een betrouwbare partner voor de landen in de regio.[240] Het departement in Den Haag en de posten in de Grote Merenregio erkenden dat risico's genomen moesten worden gezien de aard van de problematiek. Een aantal in dit onderzoek benaderde respondenten merkte op dat Nederland bij het werk in fragiele staten soms te risicomijdend is. De Haagse politieke dynamiek beïnvloedt de speelruimte van bewindspersonen.

[237] De lokale medewerker van de Nederlandse ambassade in Kinshasa hield zich speciaal bezig met activiteiten van het Regionaal Programma in Oost-DRC.
[238] Diverse respondenten geïnterviewd in november en december 2012.
[239] Het *MJSP* 2012-2015 (HMA Kigali) biedt in annex 5 *Strategic Analysis of the Great Lakes* een gedetailleerde analyse.
[240] Het *MJSP Grote Meren* 2012-2015 wijst op de bescheiden en realistische positie van Nederland, maar geeft ook aan dat ons land op de thema's van het Regionaal Programma een 'niche rol' vervult.

Geïntegreerd beleid

De directie Afrika vormt de spil bij de invulling van het regionale beleid en heeft een schakelfunctie tussen de posten, themadirecties en internationale en regionale partners. Zoveel mogelijk werd complementariteit beoogd tussen het Regionaal Programma, niet-gedelegeerde activiteiten uitgevoerd vanuit Den Haag en aan de posten gedelegeerde financiering van activiteiten in de afzonderlijke landen. Dit vereiste regelmatige uitwisseling van informatie en analyses, daarbij waren de aanstelling van een medewerker voor het Regionaal Programma in Kigali, de lokale medewerker op de ambassade in Kinshasa en de plaatsing van Nederlandse adviseurs in de Oost-Congolese steden Goma en Bukavu van belang.[241] De regionale defensie-attaché droeg bij aan de informatievoorziening en coördinatie ten aanzien van activiteiten op het gebied van veiligheid. Deze functionaris was aanvankelijk geplaatst op de ambassade in Kinshasa, later op de ambassade in Kigali en in 2012 op de ambassade in Nairobi. De laatste locatie wordt door respondenten geduid als minder gunstig om de Grote Merenregio te bestrijken.

De toepassing van de geïntegreerde benadering in de Grote Merenregio bleek werkbaar met een Regionaal Programma dat nadruk legt op economische wederopbouw (landbouw, milieu en energie) in individuele landen via hun onderlinge samenwerking. Het propageren van dergelijke samenwerking is een bepaalde vorm van diplomatieke actie. De wederopbouwactiviteiten vormen een aanvulling op de Nederlandse activiteiten op het gebied van veiligheid, stabiliteit, democratisering en goed bestuur in Burundi en de DRC (zie 6.2 en 6.3). Projectmatige en programmatische activiteiten werden gecombineerd met diplomatieke en politieke actie.

In de praktijk is het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inzet in de Grote Merenregio meer geprononceerd in de landenprogramma's, die betere mogelijkheden bieden om politiek-bestuurlijke, veiligheids- en ontwikkelingsactiviteiten met elkaar in verband te brengen.[242] De mate van integratie tussen de diverse pijlers van het Programma werd aanvankelijk niet bepaald door 'centrale regie', maar ontstond gaandeweg door een gedeelde visie tussen de posten en de directies in Den Haag. Door voortdurend op de noodzaak van zo'n visie te wijzen, speelde de ambassade in Kigali een sleutelrol bij de ontwikkeling van het Programma.

Effectiviteit

De effectiviteit van de diplomatieke en politieke activiteiten wordt besproken in secties 6.2 (Burundi) en 6.3 (DRC). Diverse via het Regionaal Programma gesteunde activiteiten en door Nederland mede gefinancierde multilaterale programma's zijn geëvalueerd.[243] De in

[241] Vanwege het afvoeren van de DRC van de lijst met partnerlanden werden deze functionarissen teruggetrokken.

[242] Zie 6.2 Burundi en 6.3 DRC.

[243] Tot dusver vond geen externe evaluatie van het Programma plaats, wel is sprake van voortgangsmonitoring.

2010 uitgevoerde evaluaties van het Catalist en het Virunga programma tonen bemoedigende resultaten.

Box 6.1.1 Catalist en Virunga programma's

Het Catalist programma, gericht op de bevordering van voedselzekerheid, besloeg de periode oktober 2006 - september 2011 en werd uitgevoerd in Burundi, Rwanda en de DRC door het *International Fertiliser Development Centre Africa*.[244] Het programma behelsde het verminderen van de druk op land en ecosystemen door verhoging van de agrarische productiviteit en verbetering van de bodemkwaliteit. De tussentijdse evaluatie oordeelt dat het programma succesvol is geweest in het identificeren van beperkingen voor agrarische ketenontwikkeling, het verbeteren van de levering van productiemiddelen door private ondernemingen en het implementeren van activiteiten gericht op infrastructurele ontwikkeling en erosiebestrijding.[245] De evaluatoren bevelen het volgende aan: het programma moet succesvolle en veelbelovende activiteiten consolideren: lobby met regionale en nationale overheden, het opzetten van programma's voor betere bemestingsmethoden, en samenwerking met partnerorganisaties bij het verbeteren van agrarische productie en vermarkting (*value chains*). Gewezen wordt op het ontbreken van een duidelijke *theory of change* waardoor het moeilijk te bepalen is of het programma bijdraagt aan lokale of regionale stabiliteit. Volgens de evaluatoren is dit in principe mogelijk, maar zij wijzen op het gevaar dat eenzijdig op bepaalde bevolkingsgroepen gerichte armoedebestrijding kan resulteren in maatschappelijke spanning ('*do no harm*').[246]

Het op waterbeheer en biodiversiteit gerichte Virunga programma bevordert de samenwerking tussen de DRC, Rwanda en Oeganda bij het beheer van grensoverschrijdende natuurparken in het Virunga ecosysteem. De tussentijdse evaluatie oordeelt dat het programma heeft bijgedragen aan verbetering van de samenwerking tussen de drie landen bij parkbeheer; dit is mede van belang voor de werkgelegenheid ook omdat het toerisme toeneemt. Succesvolle grensoverschrijdende samenwerking vergt echter veel tijd en langdurige begeleiding van de betrokken instanties.[247]

[244] Dit is een *non-profit research* organisatie met de hoofdzetel in de Verenigde Staten en kantoren in Afrika.

[245] Consultants for Development Programmes, *Catalist Mid Term Review*, Embassy of the Kingdom of the Netherlands Kigali, Rwanda, 2010, pp. 39-45.

[246] De evaluatoren beschrijven dat (sommige) boeren hun extra inkomsten aanwenden voor het opkopen van percelen waardoor druk ontstaat op de toegang tot land wat tot spanningen in de samenleving kan leiden.

[247] Krijnen, J.F.A., Gakuba, A. & Nyabutsitsi, G., *Mid Term Evaluation Greater Virunga Transboundary Executive Secretariat*, Embassy of the Kingdom of the Netherlands Kigali, Rwanda, 2010.

Ook het mid-term review van het *Sustainable Energy through Woodlots and Agroforestry* programma gericht op Burundi, Rwanda en de DRC (Noord- en Zuid-Kivu) kwam tot overwegend positieve bevindingen.

Box 6.1.2 *Sustainable Energy through Woodlots and Agroforestry Programme*

Dit programma werd met EUR 20 miljoen steun van Nederland van januari 2009 tot juli 2012 uitgevoerd door het *International Fertilizer Development Centre Africa*.[248] Het programma beoogde verbetering van de beschikbaarheid van en toegang tot duurzame energie in de Albertine Rift in Burundi, Rwanda en de DRC (Noord- en Zuid-Kivu) en was van belang voor producenten en consumenten. Activiteiten richtten zich op het realiseren van verhoogde brandhoutproductie, verbeterde brandhout- en houtskool-waardeketens (*value chains*) en verbeterde omstandigheden (‘*enabling environment*’) voor ontwikkeling van de brandhoutsector.

De in 2011 uitgevoerde tussentijdse evaluatie komt tot de volgende bevindingen:
- Kleine boeren hebben met succes boslandbouwsystemen (*agroforestry*) ontwikkeld. Ook droeg het programma bij aan de versterking van ondernemingen, marktinformatie en de ontwikkeling van bedrijfsclusters binnen meer efficiënt functionerende waardeketens voor productie en verhandeling van brandhout en houtskool.
- Succesvolle landen-specifieke strategieën voor verhoogde brandhoutproductie en verbetering van de waardeketens waren ontwikkeld en geïmplementeerd.
- Stappen zijn gezet om productietechnieken voor houtskool te verbeteren; ook vonden grensoverschrijdende leerprocessen plaats.
- Ten tijde van de evaluatie, functioneerden de waardeketens nog niet optimaal en was onvoldoende zicht op de realisatie van de programmadoelstellingen.
- De afstemming met andere projecten, als het Catalist programma, liet te wensen over.
- De evaluatoren concluderen toch dat het programma een belangrijke bijdrage levert aan de vergroting van de beschikbaarheid van en toegang tot duurzame energie.

Radio La Benevolencija zendt radiodrama’s, discussies en educatieve programma’s uit met als doel burgers in kwetsbare samenlevingen te informeren over geweld (en hoe zich ertegen te verzetten), verzoening en het verwerken van trauma’s. De uitzendingen worden geacht een bijdrage te leveren aan bewustwording en verzoening. De door Nederland met EUR 2 miljoen ondersteunde activiteit werd in 2011 geëvalueerd.

[248] Eind 2011 was daarvan EUR 14,1 miljoen besteed.

Box 6.1.3 *Radio La Benevolencija*

De programma's van *Radio La Benevolencija* richten zich op Burundi, Rwanda en de DRC (Noord- en Zuid-Kivu). De taal van de uitzending en de inhoud van de programma's worden aangepast aan de nationale of lokale context. De drama's (soaps) zijn allemaal op fictie gebaseerd, maar bevatten thema's over geweld en manipulatie die de luisteraars moeten aanspreken, hen in staat stellen deze processen te herkennen en daar actief tegen op te treden. Op deze wijze dragen de programma's bij aan conflictpreventie en -vermindering. De programma's willen niet polariseren: de soaps zijn gericht op zowel (potentiële) daders als slachtoffers.

De in 2011 uitgevoerde evaluatie vermeldt een zeer grote populariteit van de soaps in de gehele regio; de luisterdichtheid is hoog (ruim 8 miljoen mensen stemmen regelmatig af). De soaps spreken zowel vrouwen als mannen aan. Vooral in Oost-DRC volgen jonge mannen de uitzendingen. Het programma heeft in principe een positieve invloed op bewustwording en verzoening. De gedragseffecten waar het uiteindelijk om gaat werden niet onderzocht.

De evaluatie van het *Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme* komt tot een positief oordeel, al verliep de uitvoering van dit complexe programma niet zonder horten of stoten.

Box 6.1.4 *Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP)

Het door de Wereldbank beheerde MDRP liep van 2002 tot 2009 en diende bij te dragen aan de uitvoering van vredesakkoorden en de totstandkoming van stabiliteit door ondersteuning van demobilisatie, ontwapening en re-integratie (DDR) van 350.000 voormalig strijders in zeven landen. De uitvoering vond plaats middels vijf (gecoördineerde) nationale programma's en enkele speciale projecten. In totaal waren 40 nationale en internationale partners bij deze grootschalige activiteit betrokken. Speciale aandacht was vereist voor kindsoldaten en snelle terugkeer van voormalig strijders naar hun land van herkomst. De regionale dimensie van het programma betrof het scheppen van vertrouwen tussen de deelnemende landen, het harmoniseren van DDR-benaderingen en het delen van kennis en ervaring. In 2008 werd het programma omgevormd tot gescheiden nationale programma's in de DRC, Rwanda en Burundi. Een regionale faciliteit (*Transitional Demobilization and Reintegration Program*) diende deze transitie te begeleiden.

Als belangrijkste bilaterale donor van het MDRP drong Nederland aan op voortvarende uitvoering en volgde de ontwikkelingen op de voet. De 'kritische' monitoring droeg bij

aan het uiteindelijke succes van het programma. Het MDRP werd meerdere malen geëvalueerd.[249] De conclusies waren:

- De doelstellingen, het programmaontwerp en de uitvoering waren zeer relevant gezien het enorme aantal voormalig strijders dat moest worden ontwapend, gedemobiliseerd, en gere-integreerd in de samenleving.
- De geplande activiteiten werden uitgevoerd. De nationale demobilisatie doelstellingen werden grotendeels behaald (279.000 strijders werden gedemobiliseerd), dat gold ook voor de speciale projecten. De maatschappelijke integratie van de voormalig strijders bleek minder succesvol.
- De regionaal opgezette en met partners gecoördineerde DDR-activiteit bleek een geschikte, zo niet de enig mogelijke, aanpak. De multi-donor en multi-partner samenwerking leidde tot samenhang en coördinatie. Flexibele uitvoering resulteerde in het aansluiten van activiteiten bij de situatie in elk land.
- Het MDRP bood een doeltreffend en doelmatig mechanisme voor het mobiliseren van financiële middelen, die flexibel en transparant werden ingezet; het financieel beheer was op orde en de geharmoniseerde rapportage verminderde transactiekosten.
- Het programma bleek echter onvoldoende in staat om de politieke aspecten van DDR aan te pakken en bleef vooral gericht op technische ondersteuning. Verbinding met politieke vredesprocessen ontbrak; er was te weinig aansluiting met de hervorming van de veiligheidssector in elk der landen.[250]
- De aandacht ging primair uit naar het op gang krijgen van nationale programma's en speciale projecten. Grensoverschrijdende activiteiten (als DDR gericht op *combatants on foreign soils*, een regionale en door alle landen te gebruiken database van ex-strijders, en een gezamenlijke aanpak van kwetsbare groepen) kwamen niet goed van de grond.
- Capaciteitsopbouw was succesvol getuige de oprichting van nationale DDR-commissies.

Het MDRP speelde een belangrijke rol op het hoogtepunt van de Grote Merencrisis en was cruciaal bij het op gang brengen en coördineren van DDR-processen. Toen de problemen meer beheersbaar werden, verzwakte bij donoren en lokale actoren de politieke aandacht voor het regionale karakter van het MDRP. Het MDRP viel uiteen in nationale programma's, die bij de landen de voorkeur genoten omdat deze daarmee de eigen activiteiten konden bepalen en middelen beheren.

249 Chakrapani, D., *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs Case Study of the Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*, Washington DC: The World Bank, 2006; Disch, A. et al., *Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation*, Final Report. Oslo: Scanteam, 2010; World Bank, *The multi-country demobilization and reintegration program. Final report. Overview of program achievements*, Washington DC: The World Bank, 2010.

250 *Security sector reform* kon niet binnen MDTF worden gefinancierd door het verbod op de aanwending van Wereldbank *International Development Association* fondsen voor dit doel; de geplande parallelle financiering door andere partners kwam te laat tot stand.

De overige door Nederland (mede)gefinancierde activiteiten werden niet onderworpen aan externe evaluatie. Andere bronnen[251] wijzen op positieve effecten van dergelijke activiteiten. Zo droeg het regionale *African Contingency Training and Assistance* (ACOTA) programma bij aan de professionalisering van contingenten van het Burundese leger die deelnemen aan vredesoperaties in Soedan (UNAMID, Darfur) en Somalië (AMISOM). Regulering en certificering van winning van en handel in delfstoffen bemoeilijkten de financiering van gewapende groepen.

Efficiëntie

Gecoördineerd optreden kan zowel leiden tot vergroting van de effectiviteit als meer efficiëntie. Het onderzoek wekt de indruk dat dit ook in de Grote Merenregio het geval was. Op diplomatiek en politiek vlak was Nederland zowel bilateraal als in multilateraal verband een actieve speler en zocht naar aansluiting bij de doelstellingen van internationale en regionale organisaties en andere donorlanden. Zo werd goed samengewerkt met de EU vertegenwoordiger in het Grote Merengebied.[252] De ambassade in Kigali fungeerde als 'makelaar' tussen de verschillende regionale en nationale actoren. Hierdoor en door middel van bilaterale contacten in alle landen in de regio (waaronder ook Rwanda, Oeganda, Tanzania en Kenia) kon Nederland bijdragen aan coherentie en harmonisatie van de internationale inspanningen in het Grote Merengebied en de intensivering van de politieke dialoog, vooral met de DRC.[253] De diplomatieke inspanningen in Burundi en de DRC worden, zoals eerder aangegeven, besproken in de volgende delen van dit hoofdstuk.

Door bij politiek gevoelige programma's (als het MDRP) samen te werken met andere donoren en multilaterale organisaties werden risico's gedeeld. Ook kan een grootschalig programma als het MDRP niet door een enkele donor worden gefinancierd en vereist effectieve implementatie goede samenwerking. Financiering via multilaterale en civilaterale kanalen verminderde de beheerslast op de posten en het departement.

6.1.6 Conclusies

Met het Regionaal Programma had Nederland een instrument in handen waarmee bemoedigende resultaten zijn behaald. Factoren die daaraan bijdroegen zijn: een goede samenwerking tussen de posten en van de posten met het departement in Den Haag, voldoende analytische en beheerscapaciteit, de wil om met andere actoren samen te werken en waar nodig stevig in te zetten op diplomatieke en politieke actie. Voorts was van belang dat de regionale aspecten van de problematiek in elk individueel land werden betrokken bij het ontwerpen van nationale programma's. De activiteiten in deze programma's behoeven niet per definitie regionaal van aard te zijn. Gebleken is dat bepaalde interventies, waaronder steun op het gebied van nationale veiligheid en rechtsorde, zich beter lenen

[251] Als jaarverslagen, waaronder die van de directie Sub-Sahara Afrika.
[252] Dit betrof onder meer de samenwerking met voormalig directeur van de directie Sub-Sahara Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die deze post van februari 2007 tot september 2010 bekleedde.
[253] Zie ook 6.3 DRC.

voor uitvoering op nationaal niveau. Minder controversiële en politieksensitieve grensoverschrijdende activiteiten op het vlak van economische ontwikkeling, milieu, biodiversiteit en voedselzekerheid lenen zich goed voor een regionale aanpak[254]. Inbedding daarvan in het Regionaal Programma was een goede keuze om de samenwerking tussen de landen in de regio te bevorderen. Regionaal opgezette activiteiten belichamen een aanvulling op de door de posten in de regio op nationaal niveau opgezette activiteiten. Voor beide dient sprake te zijn van langdurige inzet gezien de problematiek.[255]

6.2 Burundi

6.2.1 De problematiek

Burundi behoort tot de armste landen van Afrika en gaat gebukt onder de gevolgen van een langdurige burgeroorlog van 1994 tot 2005, die naar schatting resulteerde in ruim 300.000 dodelijke slachtoffers en 1,3 miljoen vluchtelingen en ontheemden.[256] Sinds het einde van de oorlog sloeg Burundi gestaag de weg in naar onderlinge verzoening, vrede, stabiliteit en ontwikkeling. Toch blijft het land in veel opzichten een fragiele staat en door de teleurstellend verlopen verkiezingen in 2010, *de facto*, een éénpartijstaat. De sterke bevolkingsgroei, het tekort aan landbouwgrond en het gebrek aan economische mogelijkheden impliceren een hoog risico op hernieuwd conflict.

Vanaf het einde van de koloniale tijd kenmerkt de geschiedenis van Burundi zich door een lange reeks van staatsgrepen en voortdurende spanningen tussen de belangrijkste etnische groeperingen, de dominante Tutsi meerderheid en de gemarginaliseerde Hutu. In 2001 werd met het Akkoord van Arusha tussen de Burundese regering en 17 politieke partijen en rebellengroeperingen de eerste stap gezet richting vrede. Het Akkoord luidde een transitieproces in, waarbij de presidentiële macht in 2003 werd overgedragen aan Domitien Ndayizeye (Hutu). Pas in 2003 leidden vredesonderhandelingen onder leiding van het Regionaal Initiatief, bestaande uit Oeganda, Tanzania en Zuid-Afrika, in Pretoria tot een akkoord van de regering met de belangrijkste rebellengroep *Conseil National Pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD). Afspraken werden gemaakt over de opname van de rebellen in het regeringsleger[257]; de ontwapening en herintegratie van het afvloeiende deel van het leger werd in gang gezet. De grondwet van 2005 vormt de

[254] Dit werd ook geconstateerd met betrekking tot de regionale component van het Nederlandse beleid inzake de Westelijke Balkan, zie: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2000-2008*, IOB Evaluatie nr. 359, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.

[255] Daarom is het vreemd dat jaar- en meerjarige plannen uitgaan van relatief kortetermijnverplichtingen. Zie o.a. HMA Kigali, *Jaarverslag 2008*.

[256] Falch, Å. & Becker, M., *Power-sharing in Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes*, CSCW Papers, Oslo: PRIO, 2008, p. 8.

[257] Lang niet alle voormalige rebellen konden worden opgenomen in het leger; zij moesten worden ontwapend, gedemobiliseerd en opgenomen in de maatschappij – een langdurig met horten en stoten verlopend proces.

basis voor formele staatsverhoudingen. De transitieperiode eindigde in juli 2005 met de parlementsverkiezingen en het aantreden van president Pierre Nkurunziza (Hutu, CNDD-FDD). In de jaren daarop bleef het echter onrustig, vooral door acties van de overgebleven rebellengroepering, de Hutu-beweging *Palipehutu – Forces nationales de libération* (FNL). In 2010 kwam ook hieraan een einde toen de FNL zich aansloot bij het vredesproces en de 43e politieke partij werd. De presidentiële en parlementsverkiezingen in 2010 verliepen, ondanks de boycot daarvan door belangrijke oppositiepartijen, volgens internationale waarnemers relatief eerlijk. President Nkurunziza kreeg 90 procent van de stemmen; zijn termijn werd verlengd.

Gaandeweg zijn de nationale veiligheidssituatie en de onderlinge etnische verhoudingen verbeterd al wijzen recente publicaties van *Freedom House* op beperkte politieke en burgerlijke rechten.[258] De aanhoudende bevolkingsgroei, terugkeer en integratie van ontheemden en vluchtelingen, de voortdurende druk op landbouwgrond gekoppeld aan een gering perspectief op werk buiten de landbouw zorgen voor aanhoudende sociale en etnische spanningen. Door de nog altijd grote hoeveelheid wapens onder de bevolking is criminaliteit wijd verspreid. Door gebrek aan transparantie, effectieve wetgeving en bestuurlijke capaciteit is de regering nog niet in staat tot een daadkrachtige aanpak van de problemen.[259] Burundi stond zowel in 2005 als in 2011 op plaats nummer 185 (van de 192) in de UNDP *Human Development Index* en zowel in 2005 als 2012 op plaats nummer 18 in de *Failed States Index*.[260] De legitimiteit van de overheid erodeerde door aanhoudende corruptieschandalen.[261] De CNDD-FDD bekleedt een monopoliepositie in de regering; de nationale eenheid wordt bedreigd door aanhoudende spanning en geweld tussen deze partij en de FNL.[262] Samen met de voortdurende regionale instabiliteit leidt dit tot blijvende zorg en interventies van donorlanden en internationale en regionale organisaties en is ook de reden voor de continuering van de VN vredesmissie.[263]

[258] Freedom House, 'Burundi', www.freedomhouse.org/country/burundi.
[259] United Nations Development Programme, *Human Development Report 2011 Sustainability and Equity: A Better Future for All. Human Development Statistical Annex*, 2011, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Tables.pdf.
[260] Foreign Policy, http://www.foreignpolicy.com.
[261] Burundi staat op plaats 165 van de 176 op de 'Corruption Perception Index 2012' van *Transparency International*, http://www.transparency.org/cpi2012/results.
[262] Human Rights Watch, 'World Report Burundi 2012', http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-burundi.
[263] De *United Nations Operation in Burundi* duurde van 2004 tot 2007 en werd gevolgd door de *United Nations Integrated Office in Burundi* die moest bijdragen aan de consolidering van duurzame vrede en stabiliteit. In januari 2011 startte de *United Nations Office in Burundi*. De taken van deze geïntegreerde missie zijn: '*support the development of national institutions; promote dialogue; combat impunity; promote human rights; ensure economic and financial policies meet the needs of vulnerable people and advocate resource mobilisation for Burundi; support with regional integration issues*' (United Nations Office in Burundi, http://bnub.unmissions.org).

6.2.2 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid

Conform de Grote Merennotities van 2001 en 2004, en de notitie *Sterke mensen, zwakke staten* diende het Nederlandse beleid voor Burundi vanuit regionaal perspectief te worden ingevuld. Nederland onderhield destijds geen bilaterale ontwikkelingsrelatie met Burundi, maar streefde naar het versterken van de samenhang tussen bilaterale en regionale activiteiten in alle landen in de regio. Burundi ging behoren tot de groep post-conflict landen, waaraan substantieel hulp zou worden geboden.

Nederland voorzag een intensieve dialoog in Burundi over vredesopbouw, democratisering en mensenrechten. Minister van Ardenne (Ontwikkelingssamenwerking) speelde destijds een belangrijke rol in het betrekken van de rebellenbeweging *Palipehutu-FNL* bij het vredesproces. Nederland beoogde bij te dragen aan staatsopbouw, met specifieke aandacht voor hervorming van de veiligheids- en juridische sector. Ons land was samen met België in een vroeg stadium betrokken bij de hervormingen van de veiligheidssector en verleende steun aan de Afrikaanse vredesmissie (*African Mission in Burundi, 2003-2004*). Doel was te komen tot 'post-conflict stabilisatie', gekenmerkt door een stabiel(er) politiek proces met een functionerende democratische staat en een effectieve, transparante en democratisch gecontroleerde veiligheidssector. Ondersteuning van het politieke proces, de hervorming van de veiligheidssector, wederopbouw evenals leniging van humanitaire noden werden essentieel geacht voor de stabilisatie van Burundi. Andere doelen waren vergroting van toegang tot microkrediet en basisonderwijs, en hervorming van landrechten.

Een zaak van iedereen kenmerkte Burundi als fragiele staat. Het politieke *commitment* en kader voor activiteiten werden vervolgens ontwikkeld. Invalshoeken waren humanitaire hulp, *Security Sector Reform* (SSR), *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR), versterking van de financiële en private sector en verbetering van toegang tot land. Algemene begrotingssteun (aangeduid als stabiliseringssteun) werd verleend. Deze aanpak werd gecontinueerd door het fragiele statenbeleid van 2008. Uitdagingen waren de opbouw van de institutionele capaciteit van de overheid, verbetering van de macro-economische stabiliteit, en democratisering; de invloed van instabiliteit in de DRC op Burundi was een groot risico.

Specifieke doelen waren:

- *Veiligheid*: Noodzaak tot verminderen van de regionale instabiliteit, voltooiing van het DDR-programma en opbouw van het veiligheidsapparaat. Nederland steunde al jaren de hervorming van de veiligheidssector en was daarbij een geaccepteerde partner van de overheid.
- *Goed bestuur*: De legitimiteit van de overheid moest vergroot worden en Nederland stelde zich de taak steun te bieden bij de onderhandelingen met de FNL, de verkiezingen in 2010 en het monitoren van het herstel van burgerlijke en politieke vrijheden.
- *Vredesdividend*: Beoogd werd private sectorontwikkeling met aandacht voor landrechten, microfinanciering en ondernemingsklimaat. Het Regionaal Programma diende bij te dragen aan energievoorzieningszekerheid en agrarische ontwikkeling.

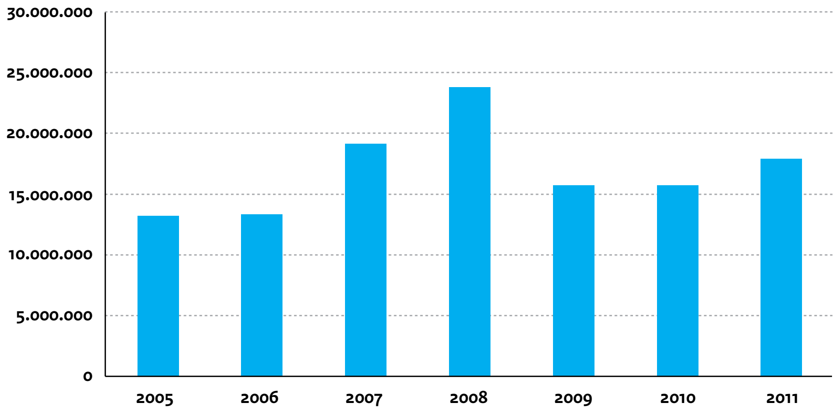
Het MJSP van 2008-2011 benadrukte consolidatie van het vredesproces, bevordering van politieke stabiliteit en hervorming van de veiligheidssector; steun voor de wederopbouw van de samenleving door versterking van bestuurlijke capaciteit en algemene begrotingssteun; projecten gericht op microkrediet, toegang tot land en de private sector. De *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* continueerde Burundi als partnerland. Het MJSP van 2012-2015 plaatst de samenwerking in het kader van de (nieuwe) speerpunten veiligheid en rechtsorde; voedselzekerheid; en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Deze boden voldoende ruimte voor voortzetting van het beleid. De Nederlandse vertegenwoordiging in Bujumbura moest zich richten op activiteiten waar Nederland toegevoegde waarde kon leveren in samenwerking met andere donoren, het Regionaal Programma en Nederlandse particuliere initiatieven.[264]

6.2.3 Uitgaven

De in de periode 2005-2011 ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken komende uitgaven voor Burundi beliepen bijna EUR 119 miljoen. Met uitzondering van 2008 varieerden de jaarlijkse uitgaven tussen 13 en 18 miljoen Euro (figuur 6.2.1). De uitgavenpiek in 2008 hing samen met de overmaking van een bedrag van ruim EUR 14 miljoen aan algemene begrotingssteun.

Figuur 6.2.1 *Burundi: Uitgaven per jaar, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 118,9 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

264 Lang werd de hulp gecoördineerd door de ambassade in Kigali, het in 2008 geopende ambassadekantoor in Bujumbura werd in 2012 omgevormd tot ambassade.

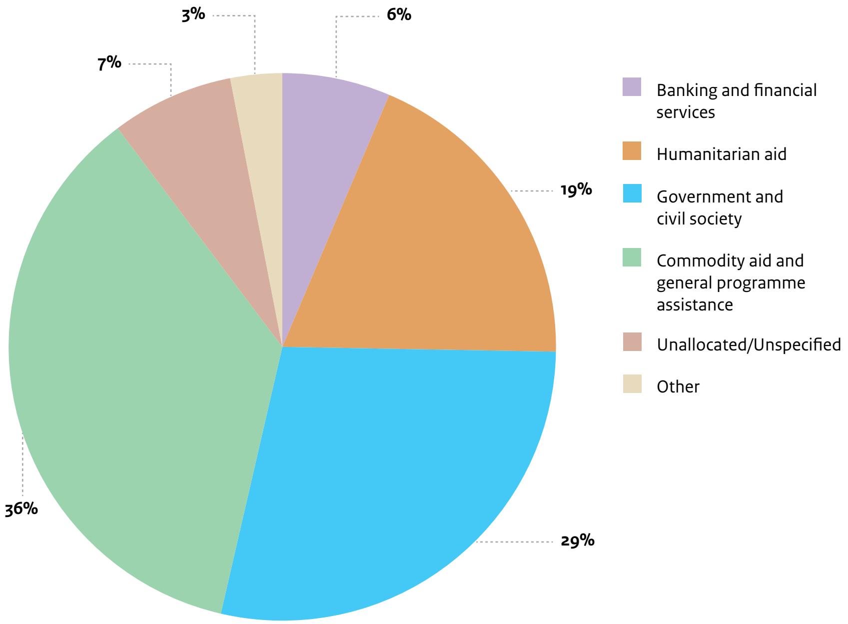
Uitgaven naar sector

Figuur 6.2.2 toont de sectorale verdeling van de uitgaven. Met een totaal van EUR 42,9 miljoen was algemene begrotingssteun (*commodity aid and general programme assistance*) de belangrijkste uitgavenpost. Deze steun werd vanaf 2006 verleend; in 2009 vond geen transfer plaats, omdat Burundi niet voldeed aan de door Nederland gestelde voorwaarden. Ook werd belangrijke steun verleend aan de sector *Government and civil society* met uitgaven voor activiteiten gericht op de opbouw en hervorming van het veiligheidsapparaat (*security system management and reform*). Belangrijk waren ook de stabiliteitssteun van EUR 10,4 miljoen gekanaliseerd via het Burundese ministerie van Financiën en EUR 20 miljoen voor het *Security Sector Development* Programma. Daarnaast werd ruim EUR 7 miljoen verleend aan door de VN geleide post-conflict vredesopbouwactiviteiten en bijna EUR 3 miljoen besteed aan activiteiten gericht op civiele vredesopbouw en verzoening (*civilian peace-building, conflict prevention and resolution*). (Zie figuur 6.2.3.)

In de periode 2005-2011 was humanitaire hulp met 19 procent van de totale uitgaven belangrijk. Dit betrof vooral materiële ondersteuning van ontheemden, teruggekeerde ontheemden en niet-ontheemde bevolkingsgroepen (onderdak, voedselhulp, toegang tot drinkwater en sanitaire faciliteiten, gezondheidszorg en onderwijs); ook werden kosten voor logistiek en coördinatie gedekt. De hulp werd voornamelijk gekanaliseerd via VN-organisaties. Ook werd een belangrijk deel van de uitgaven gekanaliseerd via de niet-gouvernementele organisaties *HEALTHNET-TPO, Cordaid* en *Care International*. De uitgaven voor humanitaire hulp verminderden van EUR 9,5 miljoen in 2005 tot EUR 1,2 miljoen in 2009; in 2010 en 2011 financierde Nederland geen humanitaire hulpactiviteiten. De daling loopt parallel aan de stijging van de uitgaven voor activiteiten gericht op de sector *Government and civil society*.

Figuur 6.2.2 *Burundi: Uitgaven naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 118,9 mln.



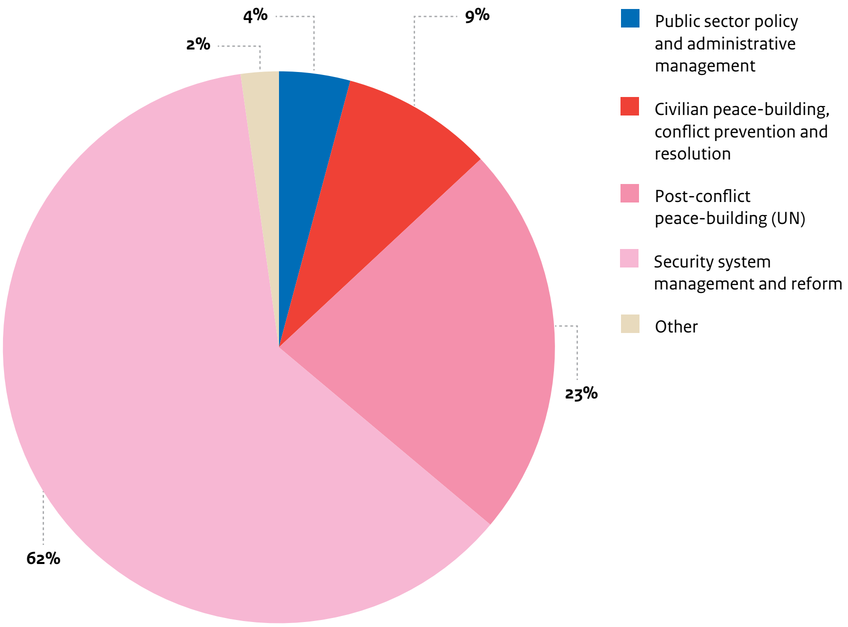
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Uitgaven voor specifiek op mensenrechten gerichte activiteiten en voor verbetering van het financiële management binnen de overheid waren van relatief ondergeschikt belang. Die in de sector *Banking and financial services* (ruim 7,5 miljoen Euro) betroffen activiteiten uitgevoerd via het Burundese ministerie van Financiën en door consultants verleende technische assistentie gericht op de versterking van de financiële sector.

Figuur 6.2.3 *Burundi: Uitgaven binnen de sector 'Government and civil society', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 33,8 mln.

Blauw = activiteiten *Government and civil society*
Rood = activiteiten *Conflict prevention and resolution, peace and security*



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Kanaalkeuze

Ruim de helft van de hulp (53 procent) werd gekanaliseerd via multilaterale instellingen. De Wereldbank was daarbij de belangrijkste want de algemene budgetsteun verliep via deze organisatie.[265] Een groot deel van de uitgaven (16 procent) verliep via de VN, uitsluitend voor humanitaire hulp en vredesbevorderende activiteiten. Een kwart van de uitgaven werd gekanaliseerd via de Burundese overheid (bijdragen aan het ministerie van Financiën) en het ministerie van Defensie van Zuid-Afrika (EUR 1,6 miljoen ter ondersteuning van de Zuid-Afrikaanse rol bij het vredesproces). Circa 5 procent van de uitgaven (EUR 6 miljoen) betrof programma's en projecten van internationale ngo's.

[265] Dit betrof ongeoormerkte bijdragen aan de Wereldbank (cofinanciering) voor het *Economic Reform Support Grant* programma van deze instelling dat zich richtte op het ondersteunen van de Burundese overheid bij de economische en sociale transformatie in de postconflict periode.

6.2.4 Activiteiten

Diplomatieke en politieke inzet

In 2003 raakte Nederland, op verzoek van de president van Burundi, politiek en diplomatiek actief betrokken bij het vredesproces. Een intensieve dialoog werd gevoerd met alle bij het conflict betrokken partijen, waarbij Nederland zich inspande om alle rebellenbewegingen binnen het Arusha Akkoord te krijgen.[266] Ook financierde Nederland Zuid-Afrika bij het vredesproces dat dit land samen met Oeganda en Tanzania faciliteerde (het Regionaal Initiatief). De jaren daarop was sprake van voortdurend diplomatiek en politiek bilateraal en multilateraal (EU) overleg met de Burundese regering en andere partijen. De ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking bezochten het land meermalen. Het vredesproces stond hoog op de agenda van minister van Ardenne en minister Koenders. De politieke dialoog richtte zich onder meer op de mensenrechtensituatie, ontwikkelingen in de veiligheidssector, en vredes- en wederopbouwinitiatieven.[267]

Vanaf 2006 werd deze dialoog ook geplaatst in het kader van het verlenen van algemene begrotingssteun. Nederland zag toe op de uitvoering van het overheidsbeleid ter bevordering van politieke en macro-economische stabiliteit[268], het scheppen van basisvoorzieningen, armoedebestrijding, en de verbetering van veiligheid en mensenrechten.[269] In 2007 nodigde Burundi Nederland uit als cosponsor voor de Ronde Tafelconferentie voor het mobiliseren van buitenlandse hulp voor de wederopbouw. Op die bijeenkomst benadrukte minister Koenders onder meer het belang van hulpcoördinatie en pleitte voor bevordering van de rechten van de vrouw bij armoedebestrijding en het bevolkingsvraagstuk.[270] Om de in Burundi geboekte resultaten te bestendigen en een regionale uitstraling te geven, bepleitte Nederland de toegang van Burundi tot regionale politieke en economische structuren (het Tripartite-mechanisme voor samenwerking van de DRC, Oeganda en Rwanda en de *East African Community*). De verkiezingen in 2005 en 2010 werden gesteund en nauwlettend gevolgd. Een *Memorandum of Understanding* vormde de basis voor ministerieel overleg in het *Comité politique* over de veiligheidssector.[271]

[266] Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Overzicht van recente ontwikkelingen in Burundi*, TK 25 098, nr. 37, 5 september 2005.
[267] Kamerbrieven in de periode 2005-2010: *Overzicht van recente ontwikkelingen in Burundi*, 5 september 2005; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag reis minister naar Burundi, Rwanda en Uganda van 23 t/m 28 mei 2007*, TK 29 237, nr. 61, 8 juni 2007; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar de Democratische Republiek Congo (DRC) van 25 t/m 29 september 2007*, TK 29 237, nr. 64, 2 oktober 2007.
[268] Het oordeel van het IMF was daarbij van belang.
[269] Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, TK 29 237, nr. 103, 2 oktober 2009.
[270] *Brief met verslag reis minister naar Burundi, Rwanda en Uganda van 23 t/m 28 mei 2007*, 8 juni 2007.
[271] De Burundese ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Publieke Veiligheid en de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Centraal staan beginselen van de rechtsstaat, goed bestuur, respect voor mensenrechten en professionaliteit van de veiligheidsorganisaties. *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009.

Landenprogramma

Gedelegeerde activiteiten in Burundi werden initieel uitgevoerd door de Nederlandse ambassade in Kigali en later door het ambassadekantoor in Bujumbura dat met ingang van 2012 de status van ambassade kreeg. In Den Haag vervulde de Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) een regierol bij de coördinatie van het bilaterale beleid en de Nederlandse inbreng in multilaterale fora. Bij de intensivering van het beleid voor Burundi werkte DAF vooral op de thema's *security sector reform* en *disarmament, demobilisation and reintegration* nauw samen met EFV en het ministerie van Defensie. Activiteiten werden gecoördineerd met de ambassade in Kigali, verantwoordelijk voor het beheer van het Regionaal Programma. Samenwerking vond plaats met andere donoren, de VN, de Wereldbank en ngo's. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste activiteiten.

Veiligheid van burgers

Sinds 2004 speelde Nederland een belangrijke rol bij *security sector development* (SSD) en besloot daarbij tot samenwerking met België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.[272] Aanvankelijk hadden de activiteiten een *ad hoc* karakter. In 2008 sloot Nederland een overeenkomst met de overheid voor langdurige steun aan een grootschalig SSD-programma (zie box 6.2.1); sinds 2008 is Nederland voorzitter van de donorgroep voor de veiligheidssector. Uit het Stabiliteitsfonds werd, via het *Single Country Trustfund* van de Wereldbank, bijgedragen aan een nationaal demobilisatie en re-integratie programma.[273] Voorts financierde Nederland samen met andere EU-landen het project *Équipe Spéciale Pour les Opérations dans la Reforme de sector de sécurité* (Espoir). Doel van Espoir was het weer op gang brengen van het (inmiddels) vastgelopen DDR proces. Bijgedragen werd aan de VN vredesmissies[274] en werden het *Regional Centre on Small Arms* in Nairobi en de *UN Mine Action Group* gesteund bij het terugdringen van kleine wapens.

[272] Deze resulteerde onder meer in een kamp voor integratie van voormalige rebellen en soldaten uit het oude regeringsleger, Camp Espoir. *Overzicht van recente ontwikkelingen in Burundi*, 5 september 2005.

[273] Zoals eerder besproken droeg Nederland in belangrijke mate bij aan het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP) in de Grote Merenregio. In 2008 werd dit programma voor Burundi omgezet in het nationale *Demobilization, Reinsurtion and Reintegration Program* dat ressorteerde onder de *National Commission for Demobilization, Reinsurtion and Reintegration*. UNICEF implementeerde het *Demobilisation, Reintegration and Recruitment Prevention of Child Ex-Combatants* project. Disch et al., *Multi-country Demobilization and Reintegration Program*, 2010, p. 15.

[274] Initieel ondersteunde Nederland de bijdrage van Zuid-Afrika in de beschermingsmacht die toezag op de beveiliging van de Burundese regering, die werd voortgezet in de vredesmacht van de Afrikaanse Unie (*African Mission in Burundi*). Later leverde Nederland een luitenant-kolonel aan *United Nations Operation in Burundi*, en zette zich in voor een daadkrachtige geïntegreerde *United Nations Integrated Office in Burundi*. In 2006 droeg Nederland bij aan de bouw van een 'vredesschool'.

Legitieme overheid

Nederland was na de Wereldbank en de Europese Commissie de belangrijkste donor bij het verlenen van algemene begrotingssteun.[275] Deze steun belichaamde het groeiend vertrouwen in de regering en was ook bedoeld als hefboom voor de beleidsdialoog over de vorderingen bij de vorming van de rechtsstaat en economisch herstel. Zoals de IOB evaluatie *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden* aangeeft, verschilt deze vorm van begrotingssteun van die aan niet-fragiele staten; het betrof in feite stabiliteitssteun. Waar algemene begrotingssteun tot doel heeft om het armoedebeleid van een land te ondersteunen er vanuit gaande dat het partnerland ertoe in staat is om effectief beleid te voeren op dit terrein, is stabiliteitssteun erop gericht om economische stabiliteit te creëren en om bij te dragen aan de financiering van lopende uitgaven. Daarmee wordt getracht te voorkomen dat een fragiele staat (verder) afglijdt. Voor deze steun is intensiever toezicht noodzakelijk; dit werd in Burundi gedaan door de Wereldbank en het IMF.[276]

Nederland droeg in het kader van het *Programme d'Urgence* via een fonds gekoppeld aan de *Economic Reform Support Grant* van de Wereldbank USD 10 miljoen bij ter dekking van de lopende kosten in de nationale begroting. Het doel was onder meer het waarborgen van het salaris van ambtenaren en militairen. In 2007 werd (met specifieke voorwaarden) voor vier jaar een jaarlijks bedrag van USD 13 miljoen toegezegd te verlenen via de Wereldbank. De tranche voor 2009 werd niet geëffectueerd omdat de Burundese regering niet voldeed aan verwachtingen op politiek en sociaaleconomisch gebied en door een voor Burundi negatief rapport van de *UN Group of Experts*.[277] De bijdrage werd een jaar later overgemaakt; in 2011 werd voor het laatst begrotingssteun gegeven.

Diverse programma's beoogden versterking van de capaciteit van de overheid. Dit betrof onder meer het opzetten van een systeem van *checks and balances* in de veiligheidssector en het verbeteren van de samenwerking tussen betrokken instanties. Vanaf 2008 financierden Nederland en het Verenigd Koninkrijk ter ondersteuning van financiële wetgeving een *Public Finance Management* expert bij het ministerie van Financiën. Nederland was actief op het gebied van donorcoördinatie via de *Groupe de Partenaires de Coopération* en was betrokken bij het opzetten van sectorgroepen en het heroprichten van het *Forum Politique* – het platform voor beleidsdialoog tussen de nationale autoriteiten en de donorgemeenschap. In het internationale krachtenveld werkte Nederland vooral samen met de Europese Commissie, EU-lidstaten en kleinere donoren als Noorwegen en Zwitserland. Andere partners waren de

[275] Daarnaast hebben Noorwegen en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank begrotingssteun verleend aan Burundi. Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over het verloop van de verkiezingen, de mensenrechtensituatie alsmede over het besluit al dan niet begrotingssteun te verlenen aan Burundi*, TK 29 237, nr. 132, 14 december 2010.

[276] De minister voor Ontwikkelingssamenwerking diende dit verschil uit te leggen in de Tweede Kamer, zie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden. Doorlichting van een instrument (2000-2011)*, IOB Evaluatie nr. 369, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012, p. 23.

[277] Gerapporteerd werd dat er banden zouden bestaan tussen de Oost Congolese rebellenbeweging *Forces démocratiques de libération du Rwanda* en het hoofd van de Burundese veiligheidsdienst en senior politiefunctionarissen.

VN (veiligheidssector), de Wereldbank en het IMF (macro-economische ontwikkeling en algemene begrotingssteun). Steun werd gegeven aan het *Comité National de Coordination des Aides* dat de buitenlandse steun coördineerde en daartoe de database *Aid Management Platform* opzette. Voorts gaf Nederland een algemene bijdrage aan het wereldwijd opererende *UN Peacebuilding Fund* dat ook activiteiten in Burundi financierde.[278]

Vredesdividend
De Nederlandse bijdrage aan de sociaaleconomische wederopbouw richtte zich op private sectorontwikkeling, certificering van landrechten, verbetering van basisonderwijs en leniging van acute en chronische humanitaire noden.

Het scheppen van voorwaarden voor investering in de private sector werd onder meer gesteund via een publiek-privaat partnerschap voor microfinancieringsprogramma's (FORCE I en FORCE II).[279] *Terrafina* (een consortium van ICCO, *Oikocredit International* en de Stichting Rabobank) introduceerde groepskredieten. Nederland en USAID sloten een overeenkomst voor het opzetten van de *Burundi Business Incubator,* een onderneming gericht op private sectorontwikkeling. Ook werd steun verleend via het private sector investeringsprogramma (PSI-Plus), het programma voor infrastructurele ontwikkeling (ORIO) en het programma uitzending managers (PUM). Minister Koenders tekende tijdens de Ronde Tafelconferentie van 2007 een overeenkomst voor het Programma Samenwerking Opkomende Markten en een investeringbeschermingsovereenkomst.[280]

In 2009 werd ter ondersteuning van verbeterd landbeheer voor drie jaar een *silent partnership* aangegaan met de *Swiss Agency for Development and Cooperation*. Het doel was het voorkomen en oplossen van vooral negatief op de positie van vrouwen uitwerkende conflicten om toegang tot agrarisch land. Nederland steunde ook de versterking van de capaciteit van de overheid nodig voor uitvoering van de wet op landrechten, het hierbij betrekken van het maatschappelijk middenveld en het opzetten van een gedecentraliseerd model voor landrechten. Zoals in 6.1 aangegeven, ontving de milieusector steun via het Regionaal Programma. Op onderwijsgebied sloot Nederland aan bij gezamenlijke initiatieven van andere donoren en multilaterale organisaties.[281]

Vanaf het begin van de burgeroorlog is humanitaire hulp verleend ter dekking van primaire noden, psychosociale zorg, rehabilitatie van de sociaaleconomische infrastructuur, hulp

[278] Begin 2007 kende het, mede door Nederland gefinancierde, *UN Peacebuilding Fund* een bedrag van USD 35 miljoen toe aan Burundi. Hiermee is een aantal succesvolle projecten uitgevoerd die bijdroegen aan de consolidering van het wederopbouwproces. Campbell, S.P., Kayobera, L. & Nkurunziza, J., *Independent external evaluation United Nations Peacebuilding Fund projects in Burundi*, 2010, p. 7.

[279] Tijdens FORCE I (2006-2010) werden onder meer de netwerkorganisatie *Réseau des Institutions des Microfinances* en microfinancieringsinstellingen opgezet. FORCE II (2010-2013) diende de institutionele capaciteit verder te versterken om de verlening van kleine kredieten uit te breiden.

[280] *Brief met verslag reis minister naar Burundi, Rwanda en Uganda van 23 t/m 28 mei 2007*, 8 juni 2007.

[281] Zoals steun aan het ministerie van Onderwijs via het multi-donor *Fast Track Initiative Education Program Development Fund*.

aan Burundese vluchtelingen in Tanzania, en hervestiging van terugkerende vluchtelingen en ontheemden. Gaandeweg verminderde en veranderde de aard van de hulp.[282]

6.2.5 Resultaten

Relevantie en samenhang

Burundi bood mogelijkheid om invulling te geven aan het Nederlandse voornemen om zich actiever in te zetten voor fragiele staten. Het land kende een beperkt aantal bilaterale donoren, waardoor Nederland zich kon profileren en een toegevoegde waarde kon hebben, vooral bij de hervorming van de veiligheidssector. De Nederlandse inzet vloeide logisch voort uit de doelstellingen van het fragiele statenbeleid, was samenhangend en sloot aan bij de behoeften van het land. Opgedane lessen werden in de praktijk gebracht: samenwerking is een kwestie van lange adem, gecalculeerde risico's (als het verlenen van algemene begrotingssteun) moeten worden genomen[283], donorcoördinatie is essentieel en inhoudelijke ondersteuning van de post door het departement is noodzakelijk.

Aansluiting bij de context

De aanvankelijk op 'experimentele basis' gestarte Nederlandse inzet werd gaandeweg gestructureerd. De interventies vloeiden logisch voort uit een landen-specifieke benadering. De steun aan en consolidering van het (politieke) vredesproces bleek van belang voor de verdere vreedzame sociaaleconomische ontwikkeling. In de eerste fase van de structurele inzet richtte Nederland zich op de hervorming van de veiligheidssector, vooral leger en politie. De stabiliteit en het goed functioneren van beide werden van groot belang geacht om de vrede te bewaken en de (fysieke) basisveiligheid van de bevolking te waarborgen. De keuze voor het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit en het geven van vertrouwen aan de regering (onder meer door 'geconditioneerde' begrotingssteun) was gebaseerd op een logische analyse van de context.

Nederland bleek goed geïnformeerd over de politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen in Burundi en de regio. De instelling van de post Bujumbura en de aanwezigheid van personeel van het ministerie van Defensie in het land droegen daar mede aan bij. De gaandeweg met de Burundese machthebbers opgebouwde vertrouwensrelatie en de 'neutrale' positie van Nederland droegen bij aan de aansluiting van de steun bij nationale prioriteiten (*ownership*). Deze positie stelde Nederland in staat tot dialoog op politiek heikele dossiers. In 2011 was korte tijd sprake van de mogelijke beëindiging van de partnerlandrelatie. Het bezoek aan Burundi door een hoogambtelijke missie van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken droeg bij aan de herwaardering van de strategische positie van Burundi in het Grote Merengebied en voortzetting van de bilaterale relatie. De positie van Nederland bij de hervorming van de veiligheidssector bood

[282] Lopende activiteiten werden geïntegreerd in sectorale programma's o.m. voor terugkerende vluchtelingen.

[283] Meerdere bij dit onderzoek benaderde respondenten onderschreven de noodzaak van langdurige inzet en het nemen van gecalculeerde risico's, die per definitie niet altijd tot succes leiden.

mogelijkheden voor voortzetting van de kansrijke geïntegreerde benadering.[284] Het MJSP 2012-2015, gebaseerd op een door de ambassade in Bujumbura uitgevoerde contextanalyse, houdt rekening met de kernelementen van het Burundese meerjarig plan en toont continuering van het Nederlandse beleid.[285]

Geïntegreerd beleid
Er was sprake van een geïntegreerde aanpak van diplomatie, politiek overleg en financiële steun voor activiteiten op het gebied van veiligheid, bestuur en sociaaleconomische wederopbouw en ontwikkeling. Activiteiten werden in samenhang vormgegeven. Deze wijze van opereren groeide gaandeweg: de Nederlandse portefeuille bevatte aanvankelijk veel kleine projecten en *ad hoc* activiteiten, een logisch gevolg van de 'organische' groei van het OS-programma in de eerste jaren. Het MJSP 2008-2011 stelde terecht de vraag of dit een zinvolle weg was.[286] Met ingang van 2008 werd de aanpak meer geïntegreerd. Dit vond weerslag in de manier waarop de activiteiten werden opgezet en uitgevoerd, en diplomatiek overleg plaatsvond op programmaoverstijgende onderwerpen. Zo werd bijvoorbeeld bij de hervorming van de veiligheidssector ook aandacht gegeven aan de bevordering van goed bestuur en werd de politieke dialoog gekoppeld aan begrotingssteun, de mensenrechtensituatie en voortgang van het wederopbouwproces.

Diplomatieke inzet kwam tot uiting in de dialoog met de Burundese regering ten aanzien van de mensenrechtensituatie en algemeen bestuurlijke kwesties. Middels politieke dialoog (zowel door de ambassade als door regelmatig bezoek van ministers) werd de *commitment* van de overheid aan stabiliteit, goed bestuur en wederopbouw voortdurend getoetst en besproken. Dit betrof ook politieke onderwerpen als deelname van de FNL en andere politieke partijen aan de verkiezingen en hervorming van leger en politie. Ook de voor economische hervorming benodigde 'harde' politieke keuzes maakten deel uit van deze dialoog.[287] Om politieke argumenten kracht bij te zetten werd niet geschroomd te wijzen op het mogelijk verminderen of stopzetten van financiële bijdragen.

Het *Security Sector Development* -programma is een goed voorbeeld van de geïntegreerde wijze waarop Nederland te werk ging. Het programma richtte zich allereerst op het bevorderen van democratische en civiele controle van het veiligheidsapparaat; in de tweede fase zou de bestuurlijke component worden versterkt. In Den Haag vond in de *Burundi Task Force* regelmatig overleg plaats tussen DAF, EFV, DVB en het ministerie van Defensie. De samenwerking tussen dit ministerie en dat van Buitenlandse Zaken wordt overwegend positief beoordeeld, zowel in Den Haag als in het veld. Twee strategische adviseurs van het

284 HMA Bujumbura, *Jaarplan 2011*, p. 1.
285 In lijn met de *Focusbrief* werden twee nieuwe sectoren toegevoegd: voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Als derde speerpunt werd gekozen voor veiligheid en rechtsorde. De programma's op voedselzekerheid en SRGR sluiten aan bij de veiligheidsagenda omdat zij bijdragen aan de stabilisering van het land. De private sector wordt betrokken via het speerpunt voedselzekerheid.
286 Ambassadekantoor Bujumbura/HMA Kigali, *MJSP 2008-2011*, p. 7.
287 *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009.

ministerie van Defensie zijn gedetacheerd bij het Burundese ministerie van Defensie en Oud-strijders. Zij overleggen regelmatig met de ambassade in Bujumbura.[288] Periodiek overleg op werkniveau vindt plaats tussen de ambassade, de overheid en SSD-programmastaf. Voor details zie box 6.2.1.

Box 6.2.1 *Security Sector Development* programma

In 2009 tekenden Nederland en Burundi een *Memorandum of Understanding* voor achtjarige steun aan de hervorming van de veiligheidssector. Het daaruit resulterende *Security Sector Development* programma (SSD), waaraan Nederland EUR 20 miljoen zal bijdragen, heeft tot doel de verbetering van de legitimiteit, effectiviteit en dienstverlening van leger en politie, en vergroting van democratische controle op de veiligheidssector onder meer door betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Kortom: goed bestuur in de veiligheidssector. Partners zijn het ministerie van Openbare Veiligheid en als voortvloeisel daarvan, de nationale politie en het ministerie van Defensie en Oud-strijders. Activiteiten richten zich op capaciteitsopbouw (professionalisering van staf door training) en verbetering van planning en controle.

Het programma wordt uitgevoerd met behulp van meerdere technische hulporganisaties (zoals de Belgische BTC) en wordt gemanaged door een private consultant. De uitvoering is gefaseerd, waarbij de eerste fase (2009-2011) vooral tot doel had het bereiken van een aantal *quick-wins* en het opbouwen van vertrouwen. De vervolgfase behelst onder meer een *defence review* ter voorbereiding van een strategische op goed bestuur gerichte aanpak. In 2012 werd het programmabeheer overgedragen aan de Nederlandse ambassade in Bujumbura en werd het programma geïnternationaliseerd (samenwerking met Duitsland, België, Zwitserland en de Verenigde Staten) en gemultilateraliseerd (samenwerking met de VN, de EU en de AU).

Het SSD-programma werd in 2011 en 2012 overwegend positief geëvalueerd.[289] De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het programma heeft positief bijgedragen aan de (beginnende) institutionele versterking van leger en politie.
- De Nederlandse inbreng bij het SSD-programma wordt over het algemeen gewaardeerd door de Burundese counterparts en de overige donoren.

[288] De ambassade Bujumbura heeft geen defensie-attaché. De medewerkers van het ministerie van Defensie gestationeerd bij het Burundese ministerie van Defensie en Oud-strijders zijn o.m. belast met de doorlichting van het leger (*Revue de la Défense*) en met advisering aan de *programme implementation unit*.

[289] Ball, N., *From Quick Wins to Long-Term Profits? Developing better approaches to support security and justice engagements in fragile states. Report of the Netherlands MFA headquarters visit*, Washington D.C.: Center for International Policy, 2012; International Security Sector Advisory Team, *Programme de développement du secteur de la sécurité au Burundi, Évaluation de la phase I du programme*, 2012; Rauch, J., *Evaluation report SSD Burundi*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael Institute, 2011.

- De fasegewijze ontwikkeling van het programma was van belang. Na verloop van tijd ontstond een goede werkrelatie tussen de door Nederland beschikbaar gestelde technische adviseurs en de Burundese partners. Momentum werd bereikt bij de middellange termijn planning van een duurzame structurele hervorming van de veiligheidssector. De besluitvormings- en uitvoeringsstructuren werden vereenvoudigd; toezicht en financiële controle werden verbeterd.
- De binnen het ministerie van Defensie en Oud-strijders en het Directoraat-generaal voor Politie geplaatste Nederlandse militairen speelden een sleutelrol bij het opbouwen van de vertrouwensband tussen Nederland en Burundi. De combinatie van materiële steun (transport, infrastructuur) met bestuurlijke aspecten (militaire ethiek en leiderschap) bleek de juiste aanpak.
- In de eerste fase bleken belangrijke aspecten voor verbetering vatbaar:
  - Het programma sloot aanvankelijk onvoldoende aan bij de lokale veiligheidsprioriteiten en -behoeften en was niet gebaseerd op een analyse van de veiligheidsbehoeften van de Burundese bevolking.[290] Het was wel grotendeels coherent met de algemene doelstellingen van het overheidsbeleid. In de vervolgfase sloot het programma beter aan bij de prioriteiten van de regering en de bevolking.
  - Het programma was aanvankelijk ‘donor gedreven’, onvoldoende ingebed in nationale structuren en er was ontoereikende consultatie met de Burundese partners bij uitvoeringsbeslissingen (onder andere de keuze van externe adviseurs en de programmadirecteur). Gaandeweg werden de ministeries intensiever betrokken bij de strategische invulling en raakte het programma meer ingebed in nationale structuren. Zo vond de *Defense Review* plaats op initiatief van het Burundese ministerie van Defensie en Oud-strijders; ook de vormgeving van de *governance* pilaar in fase 2 getuigt van een aanpak die (meer) rekening houdt met lokale behoeften.[291]
  - Er is overhaast te werk gegaan en het kostte geruime tijd voordat de Burundese partners voldoende zicht op en eigenaarschap (*ownership*) van het complexe en ambitieuze programma kregen. Hierdoor vertraagde de uitvoering. Deze vertraging werd mede veroorzaakt door de aanvankelijke beheersstructuur van het programma. Vanwege onvoldoende beheerscapaciteit bij het ambassadekantoor Bujumbura, werd het programma beheerd vanuit Den Haag.

[290] Een perceptieonderzoek onder de bevolking naar de veiligheidssituatie droeg hieraan bij. De ambassade in Bujumbura geeft ook meer aandacht aan de lokale veiligheidsbehoeften van de bevolking; steun wordt verleend aan het opzetten van lokale veiligheidsinitiatieven als ‘buurtpolitie’ en het organiseren van open dagen waar de bevolking zich kan uitspreken over veiligheidskwesties.

[291] Bij het IOB onderzoek bevraagde respondenten stellen dat de ‘*governance* poot’ van het programma, anders dan ‘technische’ aspecten als het trainen van politie en militairen, een zaak van (zeer) lange adem is. Bij de technische aspecten zijn relatief snel resultaten geboekt; politiek gevoelige structurele veranderingen blijken aanzienlijk moeilijker te realiseren.

Dit 'beheer op afstand' resulteerde in ontoereikend inzicht in de lokale context en leidde soms tot spanning tussen het ministerie en het ambassadekantoor.[292]
- Er was sprake van ontoereikende capaciteiten van enkele van de bij de Burundese instellingen geplaatste strategische adviseurs.
- De ervaringen met de consultant die het programma administreerde waren niet positief.[293]
- Een deel van het politieprogramma was gedelegeerd aan de Belgische technische hulporganisatie BTC, maar de coördinatie tussen BTC en Nederland verliep niet optimaal.

Naast programma's gericht op de hervorming van de veiligheidssector en overheidsbestuur, maakten activiteiten op het gebied van vredesdividend (private sector, landbouw, onderwijs) uit hoofde van hun potentiële bijdrage aan versterking van de stabiliteit deel uit van de geïntegreerde aanpak. Hierbij ging het veelal om parallelle inzet op elk van de beleidsterreinen; de onderlinge relaties tussen de activiteiten waren niet altijd evident.

Effectiviteit

Nederland heeft op een waardevolle wijze kunnen bijgedragen aan het creëren van (een groeiende mate van) stabiliteit in Burundi; zowel via eigen initiatieven als via multilaterale programma's in samenwerking met andere donoren. De Nederlandse rol was vooral aanzienlijk op specifieke terreinen, waaronder de facilitering van het vredesproces en de verbetering van de veiligheidssector via het SSD-programma. In het navolgende wordt naar thema (veiligheid van burgers, legitiem bestuur, vredesdividend) de effectiviteit bezien van een aantal activiteiten waaraan Nederland heeft bijgedragen.

Veiligheid van burgers

Het op Burundi gerichte onderdeel van het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* was succesvol: ruim 25.000 strijders uit een geschat aantal van 35.000 werd gedemobiliseerd. Sinds 2005 heeft de veiligheidssector drastische veranderingen doorgemaakt. De capaciteit voor het beschermen van de bevolking en het handhaven van de openbare orde nam toe; de democratische controle over leger en politie is vergroot. De integratie van oud-rebellen in leger en politie bleek grotendeels succesvol; beide instanties zijn omgevormd tot multi-etnische eenheden. Het SSD-programma droeg bij aan beginnende professionalisering van leger en politie. De betrokkenheid van leger en politie bij mensenrechtenschendingen nam af.[294] Volgens Burundese bronnen is dit mede veroorzaakt door de kritische politieke dialoog die de bilaterale donoren in de

[292] De overdracht van het beheer van het programma naar de Nederlandse ambassade in Bujumbura vond medio 2012 plaats.

[293] De ambassade stak daarom in 2012 veel energie in het verbeteren van die situatie en trof voorbereidingen om het beheer van het programma uit te besteden aan de *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

[294] Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie kleinschalige missies en SSR-/SSD-activiteiten 2010*, 2011, p. 19.

veiligheidssector, onder leiding van Nederland, voerden. De Burundese autoriteiten toonden in gesprekken met staatssecretaris Knapen in 2011 waardering voor de door Nederlands militaire personeel verzorgde training op het gebied van militaire ethiek, voorkomen van geweld tegen vrouwen en bescherming van de burgerbevolking.[295] Mede door het SSD programma is de bevolking positiever over het functioneren van leger en politie. Uit een eind 2011 door de Burundese ngo *Conflict Alert and Prevention Center* uitgevoerd onderzoek blijkt dat de bevolking van mening is dat de veiligheid is toegenomen.[296]

Legitiem bestuur

Nederland droeg bij aan de totstandkoming en verdieping van de nationale politieke dialoog en de operationalisering daarvan voor het ontwikkelen van democratisch bestuur. Hierbij werd steun verleend door het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie. Bij de versterking van de overheidscapaciteit is succes geboekt, vooral op het gebied van financieel beheer, ofschoon corruptie een probleem blijft. De begrotingssteun leverde positieve resultaten op. Hiermee kon de overheid salarissen van ambtenaren en apparaatskosten dekken en de basisdienstverlening voor de burger verbeteren.[297] De begrotingssteun heeft in die zin bijgedragen aan stabiliteit. Het verlenen van algemene begrotingssteun had ook de functie een signaal af te geven aan de overheid dat het met het land de goede kant opging. Het gaf ook de mogelijkheid voor een dialoog met de overheid over tal van politiek heikele kwesties.[298] Het (tijdelijke) opschorten van de begrotingssteun in 2009 getuigde van het feit dat Nederland deze steun als *stick and carrot* toepaste om (een bepaalde mate van) invloed te kunnen uitoefenen op de Burundese autoriteiten.[299]

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)

De positieve bevindingen van in het kader van het Regionaal Programma uitgevoerde activiteiten werden in 6.1 vermeld. De samenwerking met de *Swiss Agency for Development and Cooperation* resulteerde in een efficiënter en meer transparant landregistratie systeem in enkele provincies; dit systeem zal nationale dekking krijgen. Nederland was de belangrijkste donor op het gebied van microkrediet en, met USAID, voorloper bij private sectorontwikkeling. Het opzetten van de *Burundi Business Incubator* droeg bij aan het creëren van kleinschalige bedrijvigheid. Het programma ter verbetering van de structuren voor verlening van microkrediet heeft, volgens de ambassade in Bujumbura, geresulteerd in beter functioneren van kredietverlenende instanties. De omstandigheden in Burundi voor steun aan de private sector zijn echter beperkt door de geringe vraag naar investeringen en ongunstige voorwaarden waaronder het bedrijfsleven moet werken. EVD Internationaal

[295] Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met verslag van het bezoek van staatssecretaris Knapen aan Burundi, Somalië (Puntland) en Zuid-Soedan*, TK 22 831, nr. 78, 15 juni 2012.

[296] Idem.

[297] *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009. Zie ook IOB, *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden*, 2012.

[298] De in 2008 door Noorwegen en Nederland uitgevoerde politieke analyse richtte zich op de vraag of de verleende begrotingssteun bijdroeg aan de stabiliteit en of sprake was van voldoende positieve ontwikkelingen en *commitment* van de overheid.

[299] *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009. Zie ook IOB, *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden*, 2012.

(onderdeel van Agentschap NL) bezocht Burundi meerdere malen in het kader van het private sector investeringsprogramma (PSI-Plus); ook werden verschillende PUM missies uitgevoerd. Het aantal aanvragen in het kader van beide instrumenten bleef beperkt.[300]

Efficiëntie

Tijdige inzet van middelen
Gedurende de evaluatieperiode heeft Nederland actief ingespeeld op zich voordoende mogelijkheden. Dit gold voor diplomatieke en politieke actie en financiële steun. Een en ander leidde, zoals gememoreerd, tot een organisch gegroeid complex pakket van activiteiten, dat gaandeweg werd gerationaliseerd. De ambassade heeft lang gekampt met onderbezetting. Dit had consequenties voor de uitvoering van het complexe Nederlandse programma en op de mogelijkheden voor aansluiting bij de activiteiten van het Regionaal Programma. De uitdaging voor de periode 2012-2015 betreft het integreren van twee 'nieuwe' sectoren – voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in het lopende programma.[301]

Donorcoördinatie
Aanvankelijk waren Nederland, België, Frankrijk en de Europese Commissie de enige donoren van betekenis, later gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, de Scandinavische landen, Duitsland, Zwitserland, en de Verenigde Staten (USAID). Nederland was in de onderzoeksperiode een van de belangrijkste donoren. Uit hoofde daarvan kon Nederland zich op politiek en operationeel niveau (*Groupe de Partenaires de Coopération*, *Groupes Sectoriels*, *Forum Politique*) sterk maken voor verbetering van donorcoördinatie en harmonisatie en inpassing van de steun in het nationale beleid. De rol van Nederland bij het bevorderen van donorcoördinatie in de veiligheidssector legde de basis voor (verdere) integratie van de activiteiten van Frankrijk, Duitsland, België en Nederland in deze sector.[302] Zoveel mogelijk werd de steun via multilaterale instellingen gekanaliseerd ter vermindering van de eigen beheerslast en die van Burundi en om coördinatie te bevorderen.

6.2.6 Conclusies

Nederland heeft, mede door het geringe aantal donoren en een 'neutrale positie', als belangrijke donor een meerwaarde kunnen leveren in Burundi zowel in het bilaterale programma als via steunverlening via multi-donor initiatieven als het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP). Het *Security Sector Development* programma

[300] HMA Bujumbura, *Jaarverslag* 2011, p. 2.
[301] Mede dankzij de komst van een voedselzekerheidsdeskundige en ondersteuningsmissies voor de beide nieuwe sectoren, kon de meerjarenplanning met succes worden afgerond. Idem, p. 1.
[302] De overheid vormt (uiteraard) de belangrijkste gesprekspartner ten aanzien van de veiligheidssector. Bij de hervorming van de politie wordt afgestemd met België, Frankrijk en de UNDP; in de justitiële sector (waar Nederland zijdelings steun aan geeft) wordt gesproken met België en de Europese Commissie. In 2013 wordt de veiligheidssector samen met andere donoren geanalyseerd. Dit kan leiden tot aanpassing van de wijze van steunverlening. Interview, december 2012.

boekte goede resultaten, waarbij in enkele jaren een vertrouwensband is opgebouwd die Nederland in staat stelt ook onderwerpen zoals mensenrechtenschendingen en ethiek aan de orde te stellen. Ook werd voortgang geboekt met op sociaaleconomische ontwikkeling gerichte programma's en projecten. De algemene begrotingssteun bleek instrumenteel bij het stabiliseren van het land en diende als hefboom om de overheid te houden aan hervormingsbeloften.

Een belangrijke les is de noodzaak tot het verdiepen van de dialoog en het partnerschap met de verschillende bestuurlijke en maatschappelijke niveaus in Burundi. Dit blijft de komende jaren ook een prioriteit. De geïntegreerde benadering kreeg gaandeweg meer gestalte en Nederland is in toenemende mate programmatisch te werk gegaan. Deze werkwijze wordt gekenmerkt door samenhang van diplomatieke en politieke actie met de inzet van economische, financiële, humanitaire en militair-bestuurlijke instrumenten. De inzet sloot aan bij de nationale prioriteiten en beperkingen voortvloeiend uit de context van het land. De ervaringen opgedaan met het programma in Burundi bevestigen het belang en de noodzaak van langdurige steunverlening aan politieke, bestuurlijke en maatschappelijke transformatie in fragiele contexten – processen van lange adem.

6.3 Democratische Republiek Congo (DRC)

6.3.1 De problematiek

De gewapende conflicten in de Democratische Republiek Congo (DRC)[303] tussen 1994 en 2003 waren in omvang en regionaal opzicht één van de ernstigste in Afrika en behoren tot de grootste humanitaire rampen sinds de Tweede Wereldoorlog. Naar schatting vielen er ruim drie miljoen doden en miljoenen werden ontheemd. De complexiteit van het conflict kenmerkte zich door de betrokkenheid van gewapende partijen zowel uit binnen- als buitenland, etnische tegenstellingen, wisselende politieke en militaire coalities en strijd om natuurlijke rijkdommen, vooral in Oost-DRC.

Na de onafhankelijkheid in 1960 beleefde het land woelige decennia, waarin verschillende partijen in het land gesteund werden door de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Vanaf 1994 werd Oost-DRC zwaar getroffen door etnische onlusten en burgeroorlog, verergerd door de instroom van vluchtelingen uit de geteisterde buurlanden Rwanda en Burundi. De strijd om de macht in de DRC groeide uit tot een Afrikaans conflict met betrokkenheid van de strijdkrachten van tien landen en vele milities in snel wisselende allianties.

In 1999 voorzag het tussen zes betrokken landen (DRC, Angola, Namibië, Zimbabwe, Rwanda en Oeganda) en diverse groepen rebellen gesloten Lusaka-akkoord in de terugtrekking van alle vreemde troepen uit de DRC, de ontplooiing van een VN-waarnemersmissie (MONUC) en de totstandkoming van een inter-Congolese dialoog. Onder grote internationale druk kwam in 2002 met de ondertekening van het Pretoria-akkoord tussen de DRC en Rwanda een einde aan hun conflict, gevolgd door het Luanda-akkoord tussen de DRC en Oeganda. Vrij snel daarna trokken Oegandese en Rwandese troepen zich terug. De onderhandelingen in het kader van de inter-Congolese dialoog leidden tot de ondertekening van het *Accord Global et Inclusif sur la Transition en République Démocratique du Congo* (december 2002) en de *Final Act* (april 2003). Hiermee werd een transitieperiode overeengekomen met als belangrijkste stappen de demobilisatie, ontwapening en re-integratie (DDR) van de strijdende partijen, hervorming van de veiligheidssector (SSR), nationale verkiezingen en het begin van wederopbouw.

Deze fase mondde uit in democratische maar door onlusten ontsierde verkiezingen in 2006 waarbij Joseph Kabila werd gekozen tot president. Sinds 2006 woedt de strijd in het oosten van de DRC echter voort met betrokkenheid van een schakering van rebellenbewegingen al dan niet openlijk of heimelijk ondersteund door buitenlandse mogendheden. In maart 2009 tekende de Congolese regering vredesakkoorden met de Tutsi-rebellenbeweging *Congrès national pour la défense du peuple*, waarvan een groot deel 'integreerde' in het nationale leger. Sinds 2010 zijn ook de diplomatieke betrekkingen tussen de DRC en Rwanda formeel hersteld. In november 2011 vonden wederom presidents - en parlementsverkiezingen

[303] Het land had na de koloniale tijd diverse benamingen: Republiek Congo, Zaïre en de Democratische Republiek Congo – elke verandering hield verband met wisseling in politiek leiderschap.

plaats, gekenmerkt door grote onregelmatigheden. Kabila werd wederom tot president uitgeroepen.

In Oost-DRC duurde de gewapende strijd voort tussen het nationale leger en diverse rebellenbewegingen. Deze blijven, al dan niet gesteund door buitenlandse actoren en corrupte Congolese machthebbers, strijden om macht en toegang tot delfstofrijke gebieden met desastreuze gevolgen voor de lokale bevolking. De groepering M-23 nam eind 2012 de stad Goma in. In februari 2013 tekenden 11 Afrikaanse landen een door de VN onderhandeld vredesakkoord.[304] Een maand later besloot de VN-veiligheidsraad tot het instellen van een Afrikaanse interventiebrigade om het Congolese leger bij te staan in de strijd met de rebellen.

De DRC heeft alle kenmerken van een fragiele staat: politieke instabiliteit, (latent en openlijk) conflict, chronisch zwakke overheidsstructuren, leidend tot slecht en zelfs afwezig bestuur, corruptie en extreme armoede. Bijna driekwart van de bevolking leeft onder de armoedegrens. De gebrekkige toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en transport, de voortdurende instabiliteit en het ontoereikende en corruptieve bestuurssysteem leidden er toe dat mogelijkheden voor sociaaleconomische ontwikkeling uiterst gering zijn.[305] Het land bevond zich in 2005 en 2011 op plaats 187 (192) in de *Human Development Indicator Index*; in 2005 en 2012 stond het land op plaats 2 van de *Failed States Index*.[306] Het gebrek aan goed bestuur en transparantie gaat gepaard met een lange traditie van corruptie; de DRC stond in 2012 op plaats 160 (183) van de corruptie-index van *Transparency International*.[307]

Sinds lange tijd zijn Afrikaanse landen en de internationale gemeenschap doordrongen van het feit dat de problematiek van regionale aard is en om regionale oplossingen vraagt. De bestendiging van de (relatieve) vrede in de DRC is cruciaal. Naast Afrikaanse landen speelde een groot aantal donorlanden, internationale organisaties en ngo's een rol om vrede te bewerkstelligen. De vorming van nationaal beleid voor vrede, veiligheid, goed bestuur, wederopbouw en ontwikkeling werd mogelijk doordat het *International Committee in Support of the Transition* de Congolese overheid en de internationale gemeenschap tot elkaar bracht. Het *Poverty Reduction Strategy Paper* vormde in 2007 de basis voor het nationale *Programme d'actions prioritaires*. In 2008 onderschreef de internationale gemeenschap de VN-geleide stabilisatiestrategie voor Oost-DRC (*United Nations Security and Stabilisation Support Strategy*).[308]

[304] BBC News, 'DR Congo: African leaders sign peace deal', 24 februari 2013, http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21563949.

[305] Weijs, B., Hilhorst, D. & Ferf, A., *Livelihoods, basic services and social protection in Democratic Republic of the Congo*, Working Paper 2, Secure Livelihoods Research Consortium, 2012, p. vi.

[306] United Nations Development Programme, *Human Development Report 2011. Human Development Statistical Annex*, 2011, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Tables.pdf.

[307] Transparency International, 'Corruption Perception Index 2012', http://www.transparency.org/cpi2012/results.

[308] Nederland speelde een aanzienlijke rol bij de totstandkoming hiervan. Belangrijke andere donoren waren de Verenigde Staten, *UN Peace Building Fund*, Verenigd Koninkrijk, Zweden, België, Canada, Japan, Spanje, Europese Unie, Duitsland, Noorwegen, Frankrijk. Weijs, Hilhorst & Ferf, *Livelihoods, basic services and social protection in DRC*, 2012, p. 21.

Deze werd het jaar daarna omgevormd tot de *International Security and Stabilisation Support Strategy* (I-SSSS) en geïntegreerd met het door de Congolese regering opgestelde *Stabilisation and Reconstruction Plan for Eastern DRC* (STAREC). De uitvoering van STAREC is een zaak van de nationale overheid; donoren financieren via een gemeenschappelijk fonds. De *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC), sinds juli 2010 *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO), vormt een essentieel onderdeel van de vredesregeling.

6.3.2 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid

Hoewel Nederland geen bilaterale OS-relatie onderhield met de DRC, werd het land in de periode 2005-2007 aangemerkt als één der landen die verkeren in een (post) conflictsituatie en kon daarmee rekenen op substantiële hulp. Gezien de grensoverschrijdende instabiliteit in het Oosten en de illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen maakte de steun aan de DRC deel uit van de door Nederland voorgestane geïntegreerde en regionale aanpak. Nodig was een intensieve dialoog met de regering over vredesopbouw, democratisering en mensenrechten, en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Aanzienlijke steun werd verleend aan de transitieregering en het verkiezingsproces in 2006. Bevordering van de rechtsstaat en goed bestuur stond centraal; hervorming van de veiligheidssector was hiertoe een noodzakelijke voorwaarde. In 2007 werd de DRC een OS-partnerland.

De geïntegreerde aanpak behelsde een samenhangende inzet van politieke, diplomatieke, militaire en OS-middelen. Nederland beoogde meerwaarde te hebben ten opzichte van de inspanningen van andere – nationale en internationale – actoren. Prioriteiten voor goed bestuur, rechtsstaat en mensenrechten waren: steun aan het Parlement en verbetering van de justitiële sector. Steun werd verleend aan het demobilisatieproces, waarbij een regionale aanpak werd voorgestaan.[309] Andere initiatieven waren: humanitaire hulp, steun voor (vrije) media, activiteiten voor duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (vanuit het Regionaal Programma), en bijzondere aandacht voor geweld tegen vrouwen. Gestreefd werd naar maximale multilaterale politieke en diplomatieke afstemming en naar financiering via multilaterale kanalen en ngo's. Rechtstreekse hulp aan de overheid werd niet overwogen gegeven de zwakke capaciteit van de centrale en provinciale overheidsdiensten.

De aard en omvang van de problematiek en de beperkte rol die Nederland als relatief kleine actor kon spelen bij de oplossing daarvan vereisten de nodige prioriteitstelling; de beperkte capaciteit op de post en op het departement noodzaakte scherpe keuzes. In vergelijking met andere donoren kon Nederland flexibel inspelen op de situatie door aanwending van het Stabiliteitsfonds.[310] Inspelend op zich voordoende mogelijkheden kende de Nederlandse inzet, evenals die van andere donorlanden, aanvankelijk een *ad hoc* karakter. Terugkijkend

[309] Het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* bestreek ook de DRC.

[310] De keuze voor structurele inzet op de militaire component binnen *security sector reform* (SSR) vloeide voort uit de toegevoegde waarde die Nederland had met flexibele (non-ODA) financiering via dit fonds.

op de eerste jaren, spreekt het MJSP 2008-2011 over 'versnippering van de Nederlandse inspanningen, mede doordat een coherent landenbeleidskader ontbrak'.[311] Gaandeweg werd de Nederlandse steun geënt op internationale en nationale planningskaders.[312]

Werken in de DRC is een zaak van lange adem en vergt flexibel inspelen op de situatie. Door de verslechtering van de situatie temperde Nederland haar ambities; het gebrek aan politieke wil bij de Congolese overheid vereiste stevige politieke dialoog. De beperkte capaciteit van de Nederlandse ambassade in Kinshasa en het departement en het streven naar effectiviteit, leidden gaandeweg tot programmatische en geografische concentratie van activiteiten.[313] Minder ambitieuze doelstellingen werden gesteld op het gebied van *security sector reform*, waar de voortgang moeizaam was. Goed bestuur en sociaaleconomische wederopbouw vervielen als aparte sectoren. Tegelijkertijd werd de sector humanitaire hulp omgevormd tot 'humanitaire hulp plus'. Dit impliceerde dat met humanitaire hulpfondsen ook wederopbouwactiviteiten konden worden gefinancierd.[314] Steun aan succesvolle activiteiten werd gecontinueerd. Het jaarplan 2011 toont de geografische concentratie: de inzet wordt gericht op 'stabiliteitsassen' in de oostelijke provincies Ituri, Noord- en Zuid-Kivu.[315]

Met ingang van 2011 is de DRC geen partnerland meer.[316] De notitie over de regionale benadering (eind 2011) vermeldt dat Nederland met centrale middelen activiteiten in Oost-DRC blijft steunen. Beoogd wordt verbetering van veiligheid en het scheppen van economische kansen. De lokale behoefte staat centraal; de hulp dient aan te sluiten bij de *International Security and Stabilisation Support Strategy* (I-SSSS) en gericht te zijn op het wegnemen van de oorzaken voor conflict en instabiliteit.

311 HMA Kinshasa, *MJSP 2008-2011*, p. 9.

312 Brusset, E. et al., *Amani Labda, Peace Maybe: Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of Congo*, Policy Report. België: Channel Research, 2011, p. 216.

313 HMA Kinshasa, *Jaarplannen 2008, 2009, 2010; Geactualiseerd MJSP 2009-2010*.

314 De term 'humanitair plus' wordt niet meer gebruikt; zij duidt op uitbreiding van humanitaire interventies tot activiteiten voor wederopbouw.

315 Het argument was dat Oost-DRC in belangrijke mate de voedingsbodem was voor de regionale instabiliteit. Ook wordt hiermee samenhang met het Regionaal Programma beoogd.

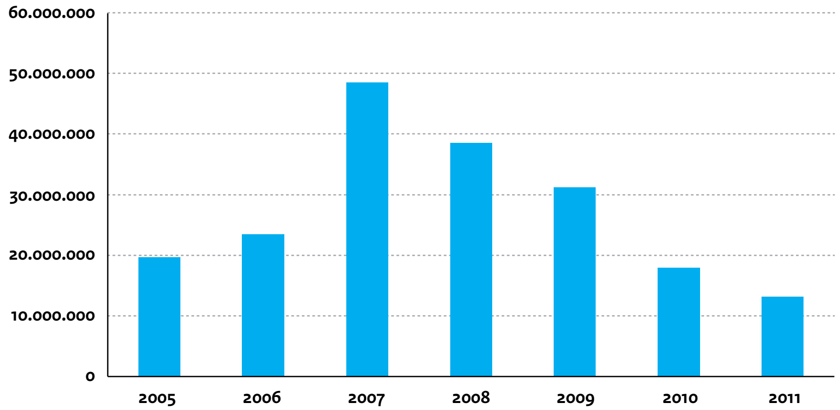
316 De *Focusbrief* voorzag voor de landen waarmee de bilaterale OS-relatie beëindigd zou worden een transitieproces met een voorspoedige doch verantwoorde uitfasering van de bilaterale hulp.

6.3.3 Uitgaven

In de periode 2005-2011 werd ruim EUR 192 miljoen besteed met een jaarlijks fluctuerend uitgavenpatroon (figuur 6.3.1.).

Figuur 6.3.1 *DRC: Uitgaven per jaar, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 192,3 mln.



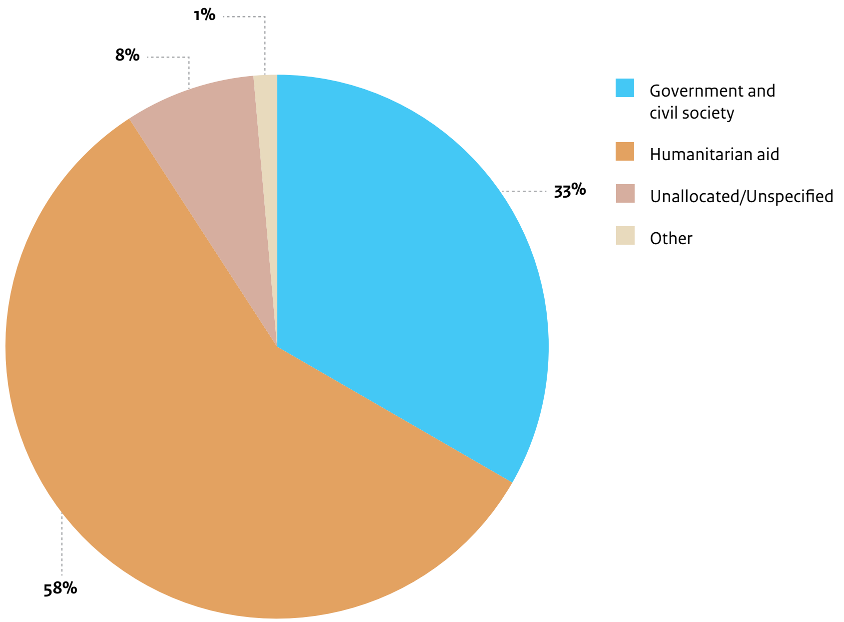
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Uitgaven naar sector

Figuur 6.3.2 geeft inzicht in de sectorale verdeling van de hulp. Het overgrote deel (58 procent) van de uitgaven werd besteed aan humanitaire hulp, die vooral terechtkwam in het oostelijke deel van het land waar de humanitaire situatie zeer ernstig was. Dit betrof materiële ondersteuning van ontheemden, teruggekeerde ontheemden en niet-ontheemde bevolkingsgroepen en kosten voor logistiek en coördinatie. Ook werd steun verleend aan rehabilitatie en initiële wederopbouw. De hulp werd gekanaliseerd via het *Pooled Fund* beheerd door UNDP; de Humanitaire Coördinator besluit over de verdeling van de gelden over de diverse uitvoerende VN-partners en ngo's. Een niet onbelangrijk deel van de Nederlandse bijdrage aan humanitaire hulp activiteiten werd direct besteed via Nederlandse en internationale niet-gouvernementele organisaties.

Figuur 6.3.2 *DRC: Uitgaven naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 192,3 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Een derde van de uitgaven betrof activiteiten in de categorie *Government and civil society*.[317] Bijna de helft van deze bestedingen, circa EUR 30 miljoen richtte zich op de subsector *post-conflict peace-building* en behelsde activiteiten uitgevoerd door VN-organisaties (figuur 6.3.3).[318]

Grote uitgaven betroffen enkele grootschalige programma's, die vooral tussen 2005 en 2009 werden uitgevoerd, zoals:

- Steun voor de nationale verkiezingen in 2006 en 2011 (onder meer registratie van kiezers en arrangeren van verkiezingsinfrastructuur en het opleiden en toerusten van politie-eenheden ter bevordering van de veiligheid in de verkiezingstijd). Het ging om meerdere bijdragen, waaronder die aan het *Basket Fund* van UNDP, in totaal zo'n EUR 22 miljoen. De uitvoering vond deels plaats door de *UN Mission in Democratic Republic of Congo* (MONUC), onder beheer van UNDP.
- Bijdrage aan het Stabiliteitsplan Oost-DRC via UNDP (EUR 13,5 miljoen).
- EUR 5 miljoen voor het UNDP-MONUC programma gericht op veiligheid van burgers.

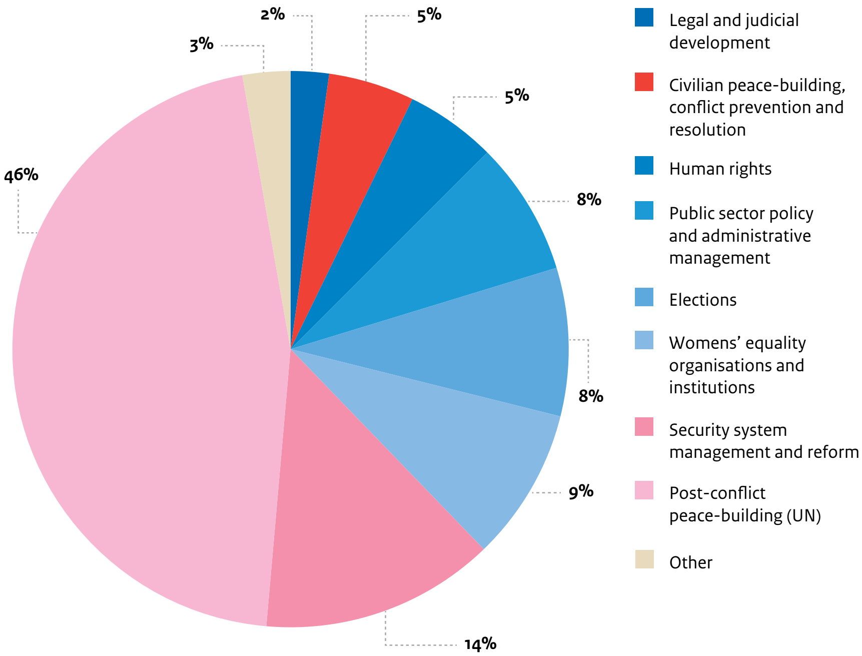
[317] Opvallend is de grote categorie *Unallocated/Unspecified*. Hieronder valt een bijdrage van EUR 5 miljoen aan luchttransport voor MONUC in 2008.

[318] Dit wil overigens niet zeggen dat er niet meer activiteiten via de VN zijn gekanaliseerd.

Figuur 6.3.3 *DRC: Uitgaven binnen de sector 'Government and civil society', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 64,2 mln.

Blauw = activiteiten *Government and civil society*
Rood = activiteiten *Conflict prevention and resolution, peace and security*



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Ook is binnen de sector *Government and civil society* aandacht besteed aan management en hervorming van het veiligheidsapparaat (EUR 8,7 miljoen). Dit gold onder meer voor een bijdrage van circa EUR 5 miljoen aan het *South African Department of Defence* voor een programma gericht op de integratie van voormalige rebellen in het Congolese leger.[319] Belangrijk was ook de versterking van organisaties die streden voor rechten van de vrouw. Zo werd bijna EUR 6 miljoen gegeven aan een grootschalig programma van *Heal Africa* gericht op het terugdringen en voorkomen van geweld tegen vrouwen. Voorts werd bijgedragen aan niet-gouvernementele organisaties die zich bezighielden met het helpen organiseren van en toezicht houden op verkiezingen, waaronder het *Carter Center*. Financiering vond ook plaats van VN-organisaties en ngo's voor op de bevolking gerichte vredesprocessen (totaal EUR 3,2 miljoen) en bevordering van mensenrechten (EUR 3,4 miljoen). Circa EUR 5 miljoen werd gespendeerd aan activiteiten ter verbetering van openbaar bestuur (*public sector policy and administrative management*).

[319] De activiteit werd abusievelijk in Piramide gecodeerd als *public sector policy and administrative management*.

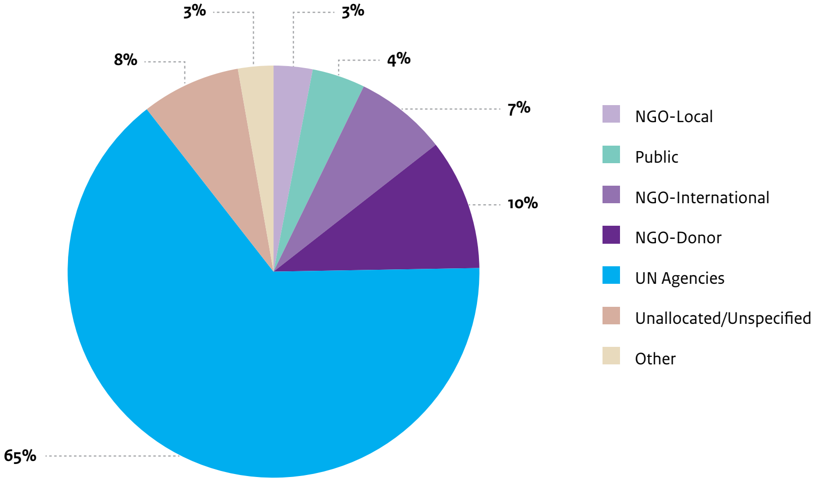
Kanaalkeuze

De Nederlandse inzet verliep grotendeels via het multilaterale kanaal (uitsluitend VN), gevolgd door het civilaterale kanaal (in een donorland gevestigde, internationale en lokale niet-gouvernementele organisaties). In zeer beperkte mate verliep de uitvoering via het bilaterale kanaal – doorgaans eigen activiteiten en activiteiten die via een andere donor (België) of andere bilaterale actor (het ministerie van Defensie van Zuid-Afrika) werden geïmplementeerd. De categorie *unspecified* is aanzienlijk.[320]

Kortom, bij de hulpverlening aan de DRC sloot Nederland primair aan bij initiatieven van de VN. Het grootste deel van de bestedingen, ongeveer EUR 125 miljoen, werd besteed via diverse VN-organisaties, waarbij gebruik gemaakt werd van *pooled funds*. Een belangrijk deel van de steun (20 procent) verliep via programma's en projecten van maatschappelijke organisaties.

Figuur 6.3.4 *DRC: Uitgaven naar uitvoerende organisatie, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 192,3 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

320 Dit wordt veroorzaakt door inaccurate administratie van het organisatietype in Piramide.

6.3.4 Activiteiten

Politieke en diplomatieke inzet

Nederland zette zich in voor donorcoördinatie (vooral bij de hervorming van de veiligheidssector en het bestrijden van seksueel geweld) en voor gemeenschappelijk optreden met andere landen in de politieke dialoog met de overheid. Diplomatieke actie op reguliere basis werd ondernomen door de ambassade in Kinshasa. Bezoeken van bewindslieden beoogden bilateraal politiek overleg, maar vonden ook plaats in het kader van internationaal politiek overleg (EU, VN en de Grote Meren Contactgroep). De bilaterale inzet was bescheiden.[321] De dialoog met Congolese gesprekspartners concentreerde zich vooral op versterking van de rechtsstaat, respect voor de beginselen van een parlementaire democratie, hervorming van de veiligheidssector, de mensenrechtensituatie, het investeringsklimaat, en de relatie tussen grondstoffen en conflict.[322] Regelmatig contact bestond met vertegenwoordigers van MONUC; Nederland drong aan op grotere betrokkenheid van lokale autoriteiten bij de implementatie van de VN-stabilisatiestrategie voor Oost-Congo.[323] Genoemde thema's waren ook onderwerp van politiek overleg op het VN hoofdkwartier in New York. De ontwikkelingen in de DRC werden regelmatig geagendeerd door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van de Europese Unie; waar nodig drongen Nederlandse ministers aan op bespreking van kwesties betreffende de DRC.[324] Nederland propageerde betere coördinatie van de EU-lidstaten bij de politieke dialoog met de DRC.

De Nederlandse politieke dialoog met Rwanda betrof niet zelden de kwestie DRC. Als gerespecteerd gesprekspartner en donor van Rwanda heeft Nederland regelmatig bilateraal en in multilateraal verband (EU en VN) druk uitgeoefend op de regering waar het de Rwandese rol in Oost-Congo betrof. Internationale druk van de EU, de VN en de VS in 2004-2005 droeg ertoe bij dat dit land afzag een inval te doen in Oost-Congo.[325] In latere jaren drong Nederland er veelvuldig bij Rwanda op aan dat al het mogelijke zou worden gedaan om het vredesproces in Oost-Congo niet te (laten) ondermijnen.[326] Wanneer dit niet lukte, schroomde Nederland niet om maatregelen te nemen. Zo besloot Minister Koenders

[321] *Brief met verslag van reis minister naar de Democratische Republiek Congo (DRC) van 25 t/m 29 september 2007*, 2 oktober 2007.

[322] Diverse kamerbrieven: *Brief met verslag van reis minister naar de Democratische Republiek Congo (DRC) van 25 t/m 29 september 2007*, 2 oktober 2007; *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009; Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief verslag van het bezoek van staatssecretaris Knapen aan de Democratische Republiek Congo en Rwanda*, TK 29 237, nr. 134, 3 maart 2011.

[323] *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009.

[324] *Brief met verslag van reis minister naar de Democratische Republiek Congo (DRC) van 25 t/m 29 september 2007*, 2 oktober 2007.

[325] Nederland demarcheerde uit hoofde van het EU voorzitterschap bij de Rwandese autoriteiten om af te zien van een aanval. Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief minister met evaluatie dialoog Nederland-Rwanda*, TK 25 098/30 300 V, nr. 38, 31 oktober 2005.

[326] Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bezoek minister aan Rwanda en de stad Goma in de provincie Noord Kivu van Democratische Republiek Congo (DRC)*, TK 29 237, nr. 84, 11 december 2008.

eind 2009 de eerder dat jaar toegezegde begrotingssteun aan Rwanda niet te effectueren onder verwijzing naar de voorlopige uitkomsten van een VN-onderzoek over de Rwandese schending van het wapenembargo tegen de DRC.[327]

Landenprogramma

De Nederlandse inzet in de DRC werd centraal en decentraal vormgegeven en beheerd. De Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) coördineerde de beleidsuitvoering en steunde de ambassade in Kinshasa bij het implementeren van bilaterale activiteiten. Via het Regionaal Programma werden ook activiteiten in Oost-Congo ontplooid. DAF werkte nauw samen met de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, de Directie Veiligheidsbeleid en de afdeling Humanitaire Hulp. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkte samen met de ministeries van Defensie (militaire en veiligheidsaangelegenheden), Justitie (justitiële aangelegenheden) en Economische Zaken Landbouw en Innovatie (rol van het Nederlandse bedrijfsleven bij wederopbouw). Hieronder volgt een beknopt overzicht van activiteiten, ingedeeld naar veiligheid van burgers, legitiem bestuur en vredesdividend.[328]

Veiligheid van burgers

Nederland steunde de hervorming van de veiligheidssector (SSR) en activiteiten gericht op het ontwapenen, demobiliseren en re-integreren van voormalig strijders (DDR). De bijdrage aan SSR verliep deels via de Europese Unie: de politiemissie EUPOL en de EUSEC missie. De Nederlandse deelname aan EUPOL Kinshasa werd in 2006 beëindigd en daarmee ook de betrokkenheid bij de hervorming van de nationale politie. EUSEC beoogde bij te dragen aan de (her)vorming van een geïntegreerde en volgens internationaal recht opererende Congolese krijgsmacht; activiteiten richtten zich op mensenrechten, goed bestuur, transparantie en respect voor de rechtsstaat. Ook beoogde EUSEC het betalingssysteem van het leger te hervormen. Nederland detacheerde van 2007 tot begin 2012 een zeer beperkt aantal militairen bij EUSEC.[329] De bijdrage aan de hervorming van de veiligheidssector liep niet uitsluitend via EUSEC. Ook werd steun gegeven aan de internationale niet-gouvernementele organisatie *Search for Common Ground* die trachtte militairen bewust te maken van mensenrechten en hun contacten met burgers te verbeteren. De *Mines Advisory Group* kreeg financiële steun bij het invoeren van internationale standaarden voor wapenopslag en munitiebeheer en het trainen van militairen en politie ter zake. Ook werd

[327] Uit het onderzoek zou blijken dat gerede twijfel bestaat over de betrokkenheid van zowel de Congolese als de Rwandese regering bij de rebellenbewegingen die elkaar in Oost-Congo bevechten. Minister Koenders achtte het onverantwoord om algemene begrotingssteun te bieden zolang twijfel bestond over de feitelijke positie van de Rwandese regering met betrekking tot het realiseren van duurzame vrede in de regio. *Brief over bezoek minister aan Rwanda en de stad Goma in de provincie Noord Kivu van Democratische Republiek Congo (DRC)*, 11 december 2008.

[328] Het overzicht is gebaseerd op jaarplannen, jaarverslagen en MJSP's uit de periode 2005-2011.

[329] De EUSEC missie ving aan in 2006. Een jaar later droeg Nederland ook bij door het detacheren van een officier in de rang van kolonel in Kinshasa en twee militairen in Oost-DRC, allen met een adviserende rol. Nederland besloot zich terug te trekken vanwege de schaarse defensiecapaciteit en het beperkte rendement van EUSEC veroorzaakt door de moeilijke omstandigheden waaronder de missie moest opereren.

bijgedragen aan het UNDP-programma dat zich richtte op hervorming van de veiligheidssector en enkele andere projecten op dit zelfde terrein (bijvoorbeeld een Zuid-Afrikaans project). De VN vredesmissies MONUC en MONUSCO ontvingen financiële en personele steun.[330] De bijdrage aan DDR geschiedde via het eerder besproken *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme*.[331]

Legitieme overheid
Nederland droeg financieel bij aan de voorbereiding en begeleiding van de verkiezingen[332] en de opbouw van openbaar bestuur. De bijdrage aan het herstel van de rechtsstaat verliep via het *Programme de Restauration de la Justice à l'Est de la République Démocratique du Congo*. Dit omvangrijke (EUR 10 miljoen) EU programma beoogde in de periode 2006-2010 herstel van de rechtshandhaving in Oost-DRC. Ook steunde Nederland in het kader van de VN stabiliteitsstrategie (I-SSSS) diverse activiteiten ter verbetering van openbaar bestuur, bevordering van persvrijheid, verbetering van mensenrechten, bestrijding van straffeloosheid en vergroting van toegang tot het rechtssysteem. In Oost-DRC werd ook ingezet op de opbouw van de overheidsinfrastructuur en verbetering van openbaar bestuur.

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)
Steun voor het creëren van vredesdividend betrof onder meer activiteiten gericht op private sectorontwikkeling, de strijd tegen seksueel geweld, wederopbouwactiviteiten uitgevoerd door ngo's en humanitaire hulp. Verschillende initiatieven van ngo's werden gefinancierd, waaronder een project van *Cordaid* dat zich richtte op het scheppen van basisvoorzieningen en bestuursopbouw in Zuid-Kivu. Ook werd een bijdrage geleverd aan het door UNICEF, UNDP en FAO uitgevoerde *Programme of Expanded Assistance to Returnees* gericht op wederopbouw in rustige gebieden in Oost-Congo. De bestrijding van seksueel geweld was integraal deel van de Nederlandse inzet en een voortdurend punt van aandacht in diplomatiek en politiek overleg. De Nederlandse bijdragen aan het *Stabilisation and Recovery Fund Facility* en het *Stabilisation and Reconstruction Plan for Eastern DRC* (STAREC) waren geoormerkt voor activiteiten gericht op bestrijding van seksueel geweld.

[330] De Verenigde Naties bouwden vanaf 1999 de *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC) op tot een omvang van 17.000 man, de grootste VN-vredesmissie tot dus ver. In juli 2010 nam de *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) het mandaat over van MONUC. MONUSCO werd per VN Veiligheidsraad Resolutie 2053 (2012) verlengd tot 30 juni 2013. In de periode 2006-2007 was een Nederlandse generaal-majoor aangesteld als divisiecommandant van de troepenmacht in Oost-Congo; ook werd ander personeel ingezet.

[331] In de DRC werden het *Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion* en zes speciale projecten ondernomen: (i) *Capacity Building and Support to the Prevention of Recruitment, Demobilization and Reintegration of Children Associated with Armed Forces*, (ii) *Situation Assessment and Projects for Demobilization and Reintegration of Child Soldiers*, (iii) *Support for the Reunification and Reintegration of Former Child Soldiers in the DRC*, (iv) *Prevention of Recruitment, Demobilization and Reintegration of Children Associated with Armed Forces*, (v) *Rapid Reaction Mechanism to Support DDR of ex-combatants in the DRC*, and (vi) *Community Recovery and Reintegration of ex-combatants in Eastern DRC*. Disch et al., *Multi-country Demobilization and Reintegration Program*, 2010, p. 15.

[332] Financiering van de verkiezingen in 2006 en 2011 inclusief bevordering van veiligheid en zenden van waarnemers.

Voor de ontwikkeling van de private sector werd het economische instrumentarium ingezet (Private Sector Investeringsprogramma (PSI-Plus), ORIO, Matchmaking Facility en PUM). De bijdrage aan duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen verliep via het Regionaal Programma (voedselzekerheid, waterbeheer, biodiversiteit en bossen). De ambassade in Kinshasa werkte samen met de regionale milieudeskundige geplaatst op de ambassade te Kigali bij de identificatie en uitvoering van deze activiteiten. Zoals vermeld, verliep de omvangrijke financiering van humanitaire hulp vooral via het *pooled fund*. Activiteiten richtten zich op het lenigen van acute en chronische noden van de bevolking in Oost-DRC en steun aan terugkerende ontheemden en vluchtelingen.

6.3.5 Resultaten

Relevantie en samenhang

Nederland was in de periode die dit onderzoek beslaat een niet onbelangrijke donor en actief op diplomatiek en politiek gebied. Bij het samenstellen van het Nederlandse programma voor de DRC werd terdege rekening gehouden met de nationale en regionale context, die in Oost-Congo in het bijzonder. In het begin van de onderzoeksperiode waren het optimisme en de ambities hoog. In de loop der jaren bleek dat de context zeer weerbarstig was; het boeken van snel succes bleek een illusie en prioriteiten moesten worden gesteld. Naast de politieke dialoog op tal van onderwerpen concentreerde de inzet zich geografisch vooral op Oost-Congo en op specifieke (nationale) thema's waaronder de hervorming van de veiligheidssector, het bevorderen van eerlijk en veilig verlopende verkiezingen, bevordering van de coördinatie van de hulp en bestrijding van seksueel geweld. Inzet op deze kwesties was relevant.

De multi-donor evaluatie *Amani Labda* (Misschien Vrede)[333] wijst erop dat de inzet van donoren en internationale organisaties, inclusief Nederland, op deze en andere terreinen niet altijd samenhangend was. Ook werden belangrijke aan conflict ten grondslag liggende aspecten (waaronder de illegale winning van en handel in kostbare mineralen) onvoldoende of niet aangepakt. De relevantie van de veelal in multilateraal verband geboden Nederlandse steun werd mede bepaald door de samenhang met het beleid van de Congolese overheid. Deze samenhang bestond in principe; door onvoldoende politieke wil en politiek-bestuurlijke macht aan de zijde van de nationale regering bleef de operationele samenhang van nationale en internationale actoren ontoereikend.

Aansluiting bij de context
De evaluatie *Amani Labda* stelt dat donoren en internationale organisaties onvoldoende rekening hielden met de context in de DRC. De gesteunde interventies bleken eerder gericht op het aanpakken van de gevolgen van conflict dan op het wegnemen van de belangrijkste

[333] De beleidsdoorlichting bevat een aantal van de belangrijkste bevindingen van deze medio 2011 gepubliceerde evaluatie die ook meerdere door Nederland mede gefinancierde activiteiten besloeg. Brusset et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011.

oorzaken daarvan. Het ontbrak in de projecten en programma's vaak aan een voldoende uitgewerkte context- of conflictanalyse en als gevolg daarvan aan een optimale interventiestrategie. Veel interventies waren gebaseerd op het idee dat het land (ook het Oosten) zich in een (stabiele) post-conflictfase bevond, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval was. Hierdoor waren veel interventies eerder ontwikkelingsgericht dan georiënteerd op het oplossen van politieke kwesties en de aan conflict ten grondslag liggende oorzaken.

Bovendien wilden, aldus de evaluatie, bepaalde donoren zich niet te veel inlaten met complexe politieke en etnische kwesties, en kozen vooral voor minder politiek gevoelige onderwerpen als humanitaire hulp, en bestrijding van seksueel geweld.[334] Volgens de evaluatoren toonden de meeste donoren in mindere mate interesse om de leiding te nemen op thema's als goed bestuur, de hervorming van de publieke sector en de hervorming van de veiligheidssector.[335] Factoren waren de (politieke) gevoeligheid van deze kwesties en het gebrek aan politieke wil en bestuurlijke capaciteit aan de zijde van de Congolese overheid om daadwerkelijk aanpassingen door te voeren. Het ontbreken van een capabele en politiek daadkrachtige overheid was nu juist een zeer belangrijke factor bij het voortduren van de instabiliteit.

Bij de ontwikkeling van het Nederlandse beleid voor de DRC werd wel gebruikt gemaakt van context- of conflictanalyses.[336] Dit betrof een door het Instituut Clingendael opgesteld *Stability Assessment Framework* dat de sociaal-politieke en veiligheidssituatie aan de hand van 12 indicatoren beschreef en de door de ambassade Kinshasa uitgevoerde *Strategic Governance and Corruption Analysis* (SGACA). Beide werden benut als algemeen referentiekader, maar bleken volgens meerdere respondenten onvoldoende gedetailleerd om als basis te dienen voor interventies. Met het oog op harmonisatie en gezamenlijk optrekken overlegde Nederland met andere donoren en de belangrijke internationale instellingen over mogelijke strategische keuzes. De Nederlandse steun werd ingericht in lijn met nationale en internationale strategieën. Frequent overleg vond plaats tussen Nederlandse diplomaten en Congolese regeringsfunctionarissen.[337] Kenmerken van Nederland als neutraliteit, een open houding, flexibiliteit en bereidheid tot het rekening houden met risico's bleken van belang om te kunnen opereren in de DRC. De complexe context vergde het onderkennen en nemen van bepaalde risico's wat ook in beleidsstukken wordt aangegeven: voortdurende onveiligheid, capaciteits- en absorptieproblemen bij de Congolese overheid gekoppeld aan beperkte daadwerkelijke politieke wil tot verandering, problematische donorcoördinatie en grote mate van diplomatiek 'bilateralisme'.[338] Desondanks bleek het beleid na verloop van tijd echter te ambitieus en de risico's bleken dusdanig dat Nederland zich genoodzaakt zag

334 Idem en bevestigd door respondenten.
335 Met inachtneming van de eigen mogelijkheden zette Nederland zich wel in op politiek heikele onderwerpen.
336 Brusset et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011, p. 218.
337 Er was geen formele participatie van de overheid in ontwikkeling en 'validatie' van het Nederlandse beleid.
338 HMA Kinshasa, *MJSP 2008-2011*, p. 8.

om de doelstellingen aan te passen.[339] De stroeve voortgang leidde tot beëindiging van de bilaterale partnerlandrelatie met de DRC: de hulp zou voortaan uitsluitend via multilaterale en civilaterale weg worden verleend.

Geïntegreerd beleid
Getracht werd activiteiten op het gebied van veiligheid, bestuur en vredesdividend in samenhang vorm te geven. Hervorming van de veiligheidssector was cruciaal voor bevordering van stabiliteit. Complementariteit werd nagestreefd tussen diplomatieke en politieke dialoog, bevordering van mensenrechten en bestrijding van seksueel geweld, bevordering van democratisering en economische ontwikkeling. De gewenste samenhang werd beperkt gerealiseerd. De vele strategische kaders van donoren bemoeilijkten de samenhang tussen programma's en projecten.[340] In de praktijk was vooral sprake van parallelle inzet in de verschillende sectoren. Nederland bleek beter in staat regie te voeren bij bilaterale activiteiten en deze in samenhang te ondernemen. De ambassade in Kinshasa streefde naar 'kruisbestuiving' tussen OS-activiteiten en diplomatieke/politieke actie. De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie kreeg mede door de detachering van Defensiestaf bij EUPOL, EUSEC en op de ambassade een impuls, al bleef het een uitdaging de samenhang tussen activiteiten op OS, diplomatiek en veiligheidsvlak te vergroten.[341]

Effectiviteit

Het meerjarig strategisch plan 2008-2011 was te ambitieus. De complexiteit en taaiheid van de problematiek in de DRC waren onderschat en de aan het plan ten grondslag liggende aannamen te optimistisch wat betreft de mogelijkheden voor constructieve samenwerking met de Congolese regering en effectieve donorcoördinatie. Dit heeft invloed gehad op de effectiviteit van de ondersteunde activiteiten.

Veiligheid van burgers
Terugkijkend kan gesproken worden van een 'versplinterd' en ondoorzichtig vredesproces, mede door (vaak onbewezen) negatieve inmenging van buurlanden en een geringe wil en uiterst zwakke capaciteit aan de zijde van de Congolese regering om ten volle aan dit proces deel te nemen. De belangrijkste door de internationale gemeenschap ontwikkelde stabilisatie strategieën waren relevant. Zij combineerden veiligheidsbevorderende interventies (vredesmissies, hervorming van de veiligheidssector en demobilisatie, ontwapening en re-integratie van strijders), herstel van staatsgezag, terugkeer en re-integratie van ontheemden en vluchtelingen, het verminderen van de illegale winning en handel in delfstoffen met sociaaleconomische steun. Dit heeft positief bijgedragen aan stabiliteit getuige het afnemen van grootschalige gewapende conflicten. Echter, de situatie

339 HMA Kinshasa, *Jaarverslag* 2010, p. 4.
340 Dit gold niet voor de via financiering (*pooled funds*) en centrale besluitvorming verleende humanitaire hulp.
341 Geconstateerd in het *Jaarverslag* 2008 van HMA Kinshasa en in *MJSP DRC/Congo-Brazzaville* 2009-2011, p. 7; bevestigd door bij het IOB-onderzoek betrokken respondenten.

in Oost-Congo bleef zeer onstabiel zoals onder meer bleek uit de eind 2012 oplaaiende gewapende strijd in de regio rond de stad Goma.

De DDR- en SSR-processen werden in moeilijke omstandigheden uitgevoerd. Toch werd, aldus de evaluatie *Amani Labda*, mede door voortdurende internationale inzet voortgang geboekt. Een groot aantal strijders (ruim 100.000 uit een geschat aantal van 150.000) werd gedemobiliseerd en geïntegreerd in het nationale leger of in de maatschappij. Het is onduidelijk hoeveel van hen zich opnieuw heeft laten rekruteren door de nog altijd actieve milities. De eerste stappen bij de hervorming van leger en politie waren positief: de basiscapaciteiten voor bescherming en verdediging namen toe. De DDR- en SSR-activiteiten waren niet voldoende gericht op het wegnemen van oorzaken van conflict en hadden een onvoldoende lange termijn perspectief. Hierdoor zijn effectiviteit en duurzaamheid twijfelachtig.[342] De te sterke gerichtheid op ontwapening en demobilisatie voldeed niet aan de vereisten voor succesvolle re-integratie van ex-strijders (scheppen van werkgelegenheid, herstel van agrarische productie, verzoening).[343] De inspanningen bij de hervorming van de veiligheidssector richtten zich vooral op technische aspecten: politieke, etnische en economische aspecten kwamen minder aan bod. Met Nederlandse hulp werden in Oost-DRC enkele positieve resultaten geboekt: de door EUSEC aan militairen uitgegeven biometrische identiteitskaarten en het programma van '*Search for Common Ground*' dat zich richtte op ethiek en gedragsverbetering van manschappen in het nationale leger.

Legitieme overheid
Op diplomatiek vlak opereerde Nederland bescheiden maar actief en bepleitte binnen de donorgemeenschap voortdurend de aandacht voor versterking van de overheidscapaciteit. In gesprekken met Congolese autoriteiten en in multilaterale fora werd gepleit voor versterking van de rechtsstaat, democratisering en verbetering van mensenrechten. De via de VN stabiliteitsstrategie (I-SSSS) geboden steun voor de opbouw van openbaar bestuur op het nationale niveau en in Oost-DRC bleek in geringe mate succesvol. De opbouw verliep langzaam en moeizaam door gebrek aan medewerking van de autoriteiten en omdat bepaalde donoren 'eigen' agenda's hanteerden.[344] Voorts richtte de hulp zich primair op infrastructurele aspecten en opleiding. Prangende bestuurlijke problemen, waaronder corruptie en nepotisme, werden te weinig aangepakt.[345]

Activiteiten bij de opbouw van justitie en rechtsstaat waren vooral donor-gestuurd en hadden een *ad hoc* karakter zonder duidelijk zicht op duurzame institutionalisering. Grondrechten en toegang tot grond – belangrijke oorzaken voor conflict – werden in geringe mate aangepakt.[346] Diverse activiteiten richtten zich op de problematiek van straffeloosheid en het terugdringen van seksueel geweld. Bij dat laatste leidde het *Restoration*

342 Brusset et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011, p. 110.
343 Idem, Policy Report, p. 217.
344 Beijnum, Hoebeke & Vlassenroot, *Het Nederlandse fragiele statenbeleid*, 2010, p. 30.
345 Donoren bleken 'huiverig' deze kwesties aan te pakken. Brusset et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011, p. 124. Bevestigd door bij het IOB-onderzoek betrokken respondenten.
346 Brusset et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011, p. 90.

of the Judicial System in Eastern Congo programma tot goede resultaten, ook in relatief ontoegankelijke rurale gebieden. Dit programma besteedde echter onvoldoende aandacht aan het wegnemen van omstandigheden die leidden tot 'straffeloosheid in algemene zin'.[347]

De internationale steun voor en toezicht op de verkiezingen in 2006 en 2011 waren zinvol, maar beide verkiezingsprocessen werden ontsierd door fraude en onlusten.

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)

Sociaaleconomische wederopbouw ter verkrijging van vredesdividend en het weer laten functioneren van de economie was in het MJSP 2008-2011 een prioritair aandachtsgebied, maar werd door de bijstelling van het ambitieniveau van minder belang. Wel richtte Nederland zich in toenemende mate op voedselzekerheid. De donorgemeenschap zette zich zeer beperkt in voor de bestrijding van de illegale winning en (grensoverschrijdende) handel in delfstoffen – een belangrijke conflictfactor.[348] Recentelijk is het beleid van veel donoren, inclusief Nederland, betreffende goed beheer van de natuurlijke rijkdommen geïntensiveerd en meer samenhangend geworden. Dit geldt vooral de (formele en informele) mijnbouw.[349] Bij de regulering van de winning van en internationale handel in delfstoffen werden ten tijde van het opstellen van dit rapport de eerste resultaten zichtbaar.

Nederland verleende steun voor humanitaire hulp vooral via het *Common Humanitarian Fund*. De gelden werden deels ingezet voor wederopbouw om te kunnen bijdragen aan vredesdividend. Nederland pleitte voor het betrekken van nationale ngo's bij de planning en uitvoering van wederopbouw. Bij het lenigen van acute en chronische humanitaire nood zijn goede resultaten geboekt. Directe invloed op conflictvermindering bleek beperkt door het ontbreken van 'conflictsensitiviteit' in de programmering. Ook resulteerde de hulp niet in de opbouw van de capaciteit van de (lokale) overheid'.[350] Het beoogde 'plus element' van de humanitaire hulp bleef in de praktijk onderbelicht, waardoor onvoldoende verband ontstond tussen acute noodhulp, rehabilitatie en wederopbouw.

De bevolking van Oost-DRC en elders in het land heeft in zeer beperkte mate toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater en sanitaire voorzieningen. Het is duidelijk dat de meerderheid van de bevolking nog zeer geruime tijd afhankelijk zal blijven van externe hulp wat betreft haar basisbehoeften.[351] Rehabilitatie van de transportinfrastructuur was een prioriteit van donoren (niet van Nederland). Ofschoon enige voortgang is geboekt, zijn grote delen van het land zeer moeilijk bereikbaar wat ook zijn weerslag heeft in de mogelijkheden voor economisch herstel en het verzekeren van veiligheid.

347 Idem, p. 93.
348 Vóór 2008 was geen enkele door de evaluatie *Amani Labda* bestreken donoren (inclusief Nederland) direct betrokken bij op dit probleem gerichte interventies: Brusset et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011.
349 Idem, p. 110.
350 Idem, p. 87.
351 Weijs, Hilhorst & Ferf, *Livelihoods, basic services and social protection in DRC*, 2012, p. 8.

De Nederlandse steun voor de private sector bleef beperkt en boekte weinig vorderingen. In de door deze beleidsdoorlichting bestreken periode werd geen van de ingediende (ORIO) voorstellen goedgekeurd, waardoor niet alleen de gehoopte economische *spin-off*, maar ook de potentiële katalyserende voorbeeldfunctie uitbleef.[352]

Efficiëntie

Tijdige inzet van middelen

Nederland speelde over het geheel bezien snel in op zich voordoende mogelijkheden om via het multilaterale en civilaterale kanaal steun te verlenen. De ambassade in Kinshasa kampte met capaciteitsgebrek wat de effectieve inzet bemoeilijkte. Lange tijd had de ambassade slechts een 'waakvlamfunctie'. Als gevolg van de intensivering van het fragiele statenbeleid in 2008 werd de post versterkt; toch bleef capaciteit, waaronder het aantrekken van lokaal gekwalificeerd personeel, een knelpunt.[353] De specifieke context van de DRC resulteerde in uitdagende werkomstandigheden, onder meer door de zeer grote afstanden tussen Kinshasa en het belangrijkste gebied waar Nederland steun verleende – Oost-DRC, gebrekkige logistieke en communicatiestructuur, en de zeer complexe en fluïde situatie.

Donorcoördinatie

Donorlanden (waaronder Nederland) en internationale organisaties namen tal van initiatieven om de onderlinge politieke, beleidsmatige en operationele coördinatie te verbeteren. Dit gold ook voor de beleidsmatige dialoog met en afstemming van beleid (*alignment*) met de nationale overheid.[354] De ambassade in Kinshasa was een der drijvende krachten bij het opstellen van de beginselen en richtlijnen voor verbeterde coördinatie en integratie van politiek en ontwikkelingssamenwerking in het *Country Assistance Framework*. De ambassade werkte nauw samen met die van de Verenigde Staten bij het samen met de VN bepalen van de prioriteiten van de stabiliteitsstrategie voor Oost-DRC (I-SSSS). Nederland was een der eerste donoren die een belangrijke financiële bijdrage aanboden. De I-SSSS bleek essentieel voor snel en flexibel handelen ('het ijzer smeden wanneer het heet is').[355] Nederland speelde in de *Contact Group Great Lakes* een voortrekkersrol bij de verbetering van de internationale coördinatie bij *security sector reform* (SSR) resulterend in de door MONUSCO opgestelde SSR-matrix. De ambities ten aanzien van SSR werden rond 2009 bijgesteld als gevolg van de stroeve voortgang en gebrek aan politieke interesse en capaciteit aan Congolese zijde. Nederland was trekker van de werkgroep van overheid en donoren op gebied van seksueel geweld en werkte met andere donoren aan een gezamenlijk

[352] HMA Kinshasa, *Jaarverslag* 2011, p. 3.

[353] Het MJSP 2008-2011 spreekt van een 'volstrekte ondercapaciteit van de ambassade in verhouding tot de omvang en complexiteit van het land, het ontbreken van infrastructuur en het ambitieniveau'.

[354] Zoals de *International Conference on the Great Lakes Region*, de *Southern African Development Community*; de *Economic Community of Great Lakes Countries*; bijeenkomsten van Nederlandse ambassadeurs in de regio, de *Contact Group Great Lakes* (Verenigde Naties, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Frankrijk, België en Nederland) en het Grote Merenplatform waarin Nederlandse ngo's participeren. Brusset, et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, p. 220.

[355] Interview met respondent.

financieringsmechanisme.[356] Binnen deze en andere sectoren (goed bestuur en humanitaire hulp) werden multi-donorfondsen opgezet waardoor de afstemming van activiteiten werd bevorderd.

In de praktijk bleef de beleidsmatige en operationele coördinatie problematisch. De evaluatie *Amani Labda* spreekt ten aanzien van de hulpuitvoering van 'projectmatige aanpak', waarbij de ene na de andere activiteit zonder voldoende samenhang werd opgestart. Het 'selectief winkelen' en de 'verdeel en heers' aanpak van de Congolese regering belemmerden in belangrijke mate de afstemming van de internationale hulpverlening op nationaal gedragen strategieën. Deels bleek de donorgemeenschap onvoldoende in staat om zich te organiseren; het ontbreken van een omvattend coördinatiemechanisme hinderde gezamenlijke interventies. Tot slot bleek dat donoren vasthielden aan eigen strategische kaders en politieke initiatieven, financieringsmodaliteiten en operationele richtlijnen. Deze factoren leidden tot versnipperende inspanning.[357]

Een algemeen probleem van de internationale hulp was de mate van 'onderaanbesteding' van activiteiten, zowel in de uitvoeringsketen van humanitaire hulp als die van activiteiten op het gebied van *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR).[358] In beide gevallen werd een strategische aanpak bemoeilijkt door de brede waaier van organisaties en financieringsbronnen, en doordat lokale partners, als laatste schakel in de keten, uitsluitend een uitvoerende rol zonder veel zeggenschap konden vervullen. In de humanitaire sector werkte de instelling van het *Common Humanitarian Fund* positief.[359]

6.3.6 Conclusies

Het Nederlandse beleid voor de DRC ontwikkelde zich in lijn met de algemene kaders van het fragiele statenbeleid. De brede aanpak van fragiliteit en vredesopbouw werd bevorderd doordat de DRC in 2007 OS-partnerland werd. Nederland bleek in zekere mate in staat zinvol bij te dragen aan de stabilisering van de DRC. Dit gold voor de inzet bij de ontwikkeling van internationale strategieën en operationele raamwerken, en de steun op specifieke terreinen als ontwapening, demobilisering en herintegratie van voormalig strijders, opbouw van de veiligheidssector, stabilisatie in het Oosten en de bestrijding van seksueel geweld. Nederland maakte zich met enig succes hard voor donorcoördinatie en zette zich diplomatiek, politiek en met financiële steun in voor de versterking van de rechtsstaat en goed bestuur.

Echter, de context van het land bleek zo weerbarstig en de risico's dusdanig groot dat de beleidsambities gaandeweg moesten worden bijgesteld. De mogelijkheden tot

356 *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, 2 oktober 2009.
357 Brusset, et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011, p. 18.
358 Brusset, et al., *Amani Labda, Peace Maybe*, 2011. De evaluatie van Scanteam het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* vermeldt deze problematiek echter niet: Disch, A. et al., 2010.
359 Eerder geconstateerd, in: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Dutch humanitarian assistance. An evaluation*, IOB Evaluatie nr. 303, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.

constructieve samenwerking met de regering en effectieve donorcoördinatie bleken in de praktijk beperkt.[360] Dit leidde mede tot het besluit om de DRC niet langer als bilateraal OS-partnerland te handhaven. Nederland blijft echter het belang van en de noodzaak tot grotere stabiliteit vooral in het oosten van de DRC benadrukken; ook voor de stabilisatie in het Grote Merengebied als geheel. Financiering uit centrale budgetten en via het multilaterale en civilaterale kanaal wordt gecontinueerd. Ook duurt de steun via het Regionaal Programma voort. De interactie van de Nederlandse ambassade met de overige donoren en de nationale overheid gaat voort zij het met een andere intensiteit dan in de periode 2007-2011. Geconcludeerd kan worden dat de internationale steun inclusief die van Nederland geresulteerd heeft in vermindering van de destabiliserende invloed van DRC's buurlanden en vrede heeft bevorderd.

In vergelijking tot de jaren '90 is sprake van enige vooruitgang in de DRC, maar armoede, instabiliteit, lokaal gewelddadig conflict en slecht bestuur blijven schier onoverkomelijke problemen. Een recent onderzoek van de RAND *National Security Research Division* stelt dat het niet alleen duidelijker is geworden hoe diep geworteld de problemen zijn, welke langdurige inspanningen er nodig zijn om te komen tot verbetering en wat daarbij de (beperkte rol) van de internationale gemeenschap kan zijn in relatie tot processen van interne aard. De onderzoekers stellen echter ook dat de internationale steun het land en de bevolking heeft behoed voor verder afglijden, waardoor de humanitaire situatie en de regionale stabiliteit aanmerkelijk slechter af zouden zijn geweest.[361]

[360] Dit heeft volgens de onderzoekers mede te maken met de overwegend *top-down* benadering van de internationale gemeenschap bij het bevorderen van vrede en stabiliteit, waarbij te weinig rekening is gehouden met de lokale wortels van het conflict. Dobbins, J. et al., *Overcoming Obstacles to Peace. Local Factors in Nation-Building*, RAND National Security Research Division, 2013.

[361] Idem, p. 202.



7

Drie cases in de Hoorn van Afrika: Zuid-Soedan, Somalië en Tsjaad

Dit hoofdstuk behandelt de Nederlandse inzet in drie landen gelegen in de Hoorn van Afrika: Zuid-Soedan, Somalië en Tsjaad.[362] Voor elk der landen wordt in zeer kort bestek de recente geschiedenis en context uit de doeken gedaan. Na een overzicht van het Nederlandse beleid, de uitgaven en de ingezette activiteiten, volgt een analyse van de uitwerking en de resultaten van het beleid.

7.1 Zuid-Soedan

7.1.1 De problematiek

Zuid-Soedan is sinds juli 2011 de jongste natie ter wereld. Tot voor kort vormde het overwegend christelijke en animistische gebied één land samen met het hoofdzakelijk islamitische noorden van Soedan.[363] In de afgelopen 50 jaar woedden er burgeroorlogen (1956-1972 en 1983-2005) tussen de regering in Khartoem en verschillende partijen in het Zuiden van Soedan. Het aantal in de oorlog van 1983 tot 2005 door gevechtshandelingen en sociale en economische ontreddering gevallen slachtoffers wordt geschat op ruim 2 miljoen doden en 4,5 miljoen ontheemden en vluchtelingen. De oorlogen resulteerden in Zuidelijk Soedan in de vrijwel totale vernietiging van wat er was aan sociale, economische en bestuurlijke structuren. Op 9 januari 2005 tekenden de Soedanese regering van Omar al-Bashir en de Zuidelijke rebellenbeweging *Sudan People's Liberation Movement / Army* (SPLM/A) geleid door John Garang de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA).[364] Dit vredesakkoord behelsde een transitieproces van zes jaar, waarbij Zuidelijk Soedan een autonome status kreeg in Soedan. In Khartoem werd de *Government of National Unity* geïnstalleerd, waarin de door het Noorden gedomineerde *National Congress Party*, de SPLM en andere kleinere partijen deelnamen. In Zuidelijk Soedan werd de *Government of Southern Sudan* (GoSS) opgezet met Juba als zetel.

In 2011 werd in Zuidelijk Soedan een referendum gehouden over de onafhankelijkheid van dit gebied. De kiesdrempel van 60 procent werd ruim overtroffen en bijna 99 procent van

[362] Tsjaad wordt normaliter niet tot de Hoorn van Afrika gerekend, maar in deze beleidsdoorlichting wel in deze geopolitieke context behandeld vanwege de grensoverschrijdende probematiek van de crisis in Darfur.

[363] In dit hoofdstuk worden de volgende benamingen gebruikt: Zuidelijk Soedan (het gebied dat in januari 2005 een aparte status kreeg binnen Soedan met een autonome regering, *the Government of Southern Sudan* – GoSS); het Zuiden (hiermee wordt Zuidelijk Soedan aangegeven) en Zuid-Soedan (de in juli 2011 onafhankelijk geworden staat *Republic of South Sudan* – voormalig Zuidelijk Soedan).

[364] Vanaf 2002 werd onder grote internationale druk en met internationale steun, waaronder die van Nederland, getracht een vredesregeling te treffen, waarbij de verdeling van opbrengsten van de olievelden in het Zuiden een prominente rol speelde. In 2002 werd het Machakos Protocol ondertekend, een principeakkoord over het recht op zelfbeschikking voor het Zuiden en over de scheiding van staat en religie. In 2003 en 2004 werden voorts deelakkoorden gesloten op het gebied van militaire en veiligheidsaangelegenheden, de verdeling van de welvaart (vooral de inkomsten uit de oliewinning), de verdeling van de macht tussen Noord en Zuid en de positie van drie betwiste gebieden (Southern Kordofan, Blue Nile en Abyei) die geen deel uitmaken van het administratief-bestuurlijke Zuidelijk Soedan.

degenen die hun stem uitbrachten stemde voor afscheiding. Zuidelijk Soedan werd op 9 juli 2011 de onafhankelijke staat *Republic of South Sudan* (Zuid-Soedan); het resterende gebiedsdeel ging voort onder de naam *Republic of the Sudan* (Soedan). De *Government of Southern Sudan* (GoSS) werd omgedoopt in *Government of the Republic of South Sudan*.

Sinds juli 2011 vertoont Zuid-Soedan nog maar weinig tekenen van stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Onopgeloste CPA-kwesties, intern politieke verdeeldheid en etnische spanningen overschaduwen de onafhankelijkheid. Eén van de onopgeloste kwesties van de CPA betreft de Drie Gebieden: Southern Kordofan, Blue Nile en Abyei. Over deze in het grensgebied tussen Noord en Zuid liggende regio's werd in 2005 geen akkoord bereikt; twistpunten waren de afbakening van de grens tussen Noord en Zuid, de toewijzing van de olievelden (en -inkomsten) en het oplossen van etnische, religieuze en sociaaleconomische spanningen. Abyei kreeg een apart Protocol in de CPA, dat stelde dat een referendum zou worden gehouden over de vraag of deze regio deel uit zou maken van Soedan of Zuidelijk Soedan. Southern Kordofan en Blue Nile behoorden bij het Noorden, echter een apart protocol stelde *popular consultations* in het vooruitzicht over de mate van autonomie van deze gebieden ten opzichte van de centrale regering in Khartoem.

De onduidelijke status van de Drie Gebieden leidde in de CPA-periode tot spanningen. De demilitarisatie van het grensgebied en de scheiding tussen het regeringsleger van Soedan (*Sudan Armed Forces* (SAF)) en de *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) was in 2008 grotendeels voltooid, mede door de formele overdracht van de veiligheidstaken aan zogeheten *Joint Integrated Units* (JIUs)[365] en geïntegreerde politie-eenheden. Toch bleef de veiligheidssituatie in de grensgebieden zeer instabiel, vooral in de aanloop naar de in 2010 gehouden nationale verkiezingen.[366] Het referendum in Abyei werd tot dusver niet gehouden en de *popular consultations* in Zuid-Kordofan en Blue Nile werden maar ten dele uitgevoerd. Soedan en Zuid-Soedan onderhandelden in 2011 en 2012 verder over CPA-punten, als Abyei, de grensafbakening en de verdeling van olie-inkomsten. Spanningen tussen beide landen over deze kwesties leidden medio 2012 tot gewapend conflict met slachtoffers aan beide zijden. Zuid-Soedan stopte de olieproductie met grote economische schade voor beide landen tot gevolg.[367] In augustus 2012 sloten beide landen akkoorden over de verdeling van de

[365] De *Joint Integrated Units* (JIUs) waren voorzien in de *Security Arrangements* van de CPA en bestaan uit SAF en SPLA troepen. Zij dienden de SAF troepen te vervangen in de olievelden in het zuiden van Abyei. Overigens zijn ook op andere strategische plekken dan het grensgebied JIUs gestationeerd.

[366] Deze vonden plaats in april 2010; de *National Congress Party* won 73 procent van de zetels in de nationale regering, de SPLM 22 procent.

[367] Soedan en Zuid-Soedan zijn elk sterk afhankelijk van olie-inkomsten: de meeste olievelden liggen in Zuid-Soedan, maar de pijpleidingen lopen door Soedan naar de kust. Zuid-Soedan exploreert de aanleg van een pijpleiding naar de kust in Kenia. De haalbaarheid hiervan wordt betwijfeld en het ziet er niet naar uit dat deze pijpleiding er snel zal komen. Hemmer J., *South Sudan's Emergency State*, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Center and the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2012.

olie-inkomsten en de afbakening van de landsgrenzen. Onderhandelingen over de uitvoering daarvan duurden voort ten tijde van de opstelling van dit rapport.[368]

Formele politieke en administratieve structuren ontbraken of functioneerden uiterst zwak in Zuidelijk Soedan gedurende de eerste jaren van de interim periode.[369] De SPLM, die de politieke en uitvoerende organen van de *Government of Southern Sudan* monopoliseerde bezat geen bestuurservaring en moest haar gewapende tak omvormen tot een regulier leger. De politie en het rechtssysteem moesten vanaf de grond worden opgebouwd. De economische en transport infrastructuur was uitermate zwak en de circa 8 miljoen inwoners hadden zeer beperkt toegang tot de meest elementaire basisvoorzieningen.[370] De bevolking was grotendeels afhankelijk van zelfvoorzienende landbouw; de markteconomie was zeer beperkt. Zuidelijk Soedan had bovendien te kampen met georganiseerde en vooral spontane terugkeer van honderdduizenden vluchtelingen en ontheemden, die in de maatschappij dienden te worden geïntegreerd. Kortom, ten tijde van de onafhankelijkheid erfde Zuid-Soedan een zwakke bestuurlijke infrastructuur, gebrekkige gezondheidszorg en onderwijs en een recent ontluikende economie.[371]

Er blijft sprake van extreme armoede: 51 procent van de bevolking leeft onder de armoedegrens van 1 dollar per dag, de toegang tot basisdiensten schiet ernstig tekort en is zeer ongelijk in de verschillende administratieve regio's (staten) en tussen stad en platteland. Ofschoon economische ontwikkeling aarzelend gestart is, zijn de vooruitzichten niet florissant – de staat zal voor lange tijd afhankelijk blijven van de inkomsten uit olie.[372]

Op nationaal niveau blijft het politieke landschap gedomineerd door een militaire cultuur, waarbij de SPLM een politiek machtsmonopolie bezit. De *Government of the Republic of South Sudan* heeft beperkte bestuurservaring en wordt gehinderd door patronage, etnische verdeeldheid, corruptie en zwakke uitvoeringscapaciteit. Soedan stond in 2011 op plaats drie in de *Failed States Index*, een positie die het ook innam in 2005.[373] Na de onafhankelijkheid ging de opbouw van de *South Sudan Police Service* voort, maar deze blijft

[368] In januari 2013 overlegden beide landen in Addis Abeba zonder succes over het instellen van een gedemilitariseerde zone langs de grens en de hervatting van de olie-export.

[369] Hemmer, *South Sudan's Emergency State*, 2012, p. 2.

[370] Idem, p. 2; Southern Sudan Centre for Statistics and Evaluation, *Poverty in Southern Sudan: Estimates from NBHS 2009*, Juba: Government of Southern Sudan, 2010.

[371] North South Institute, *Policy Brief Education for Peace in South Sudan*, Ottowa: North South Institute, 2012, p. 1; Gillies, D., *Uneasy Neighbours. The Elusive Quest for Peace and Stability in the Sudans*, North South Institute, 2011, p. 8; Abatneh, A.S., & Lubang, S.M., 'Police Reform and State Formation in Southern Sudan', *In: Canadian Journal of Development Studies*, jaargang 32, 1/2011, p. 106.

[372] World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington, DC: The World Bank, 2011; Maxwell, D., Gelsdorf, K., & Santschi, M., *Livelihoods, basic services and social protection in South Sudan*, Working Paper 1, London: Secure Livelihoods Research Consortium, 2012, p. 2; Gillies, *Uneasy Neighbours*, 2011, p. 7; Southern Sudan Centre for Statistics and Evaluation, *Poverty in Southern Sudan*, 2010; Government of the Republic of South Sudan, *South Sudan Development Plan 2011-2013*, Juba, 2011; Hemmer, *South Sudan's Emergency State*, 2012.

[373] Gillies, *Uneasy Neighbours*, 2011, p. 2; Foreign Polcy, http://www.foreignpolicy.com. Voor Zuid-Soedan zijn nog geen gegevens beschikbaar.

vooralsnog slecht toegerust en onvoldoende getraind om snel en effectief op te treden bij lokale conflicten of onrust.[374] De *South Sudan Armed Forces* (voormalig SPLA), die minder professioneel en goed uitgerust zijn dan het leger van Soedan, zijn niet in staat om adequaat om te gaan met lokaal conflict. Ondanks voortgaande hervormingen is dit leger (circa 250.000 manschappen) nog een lappendeken van milities. Verdere professionalisering dient gepaard te gaan met een significante reductie van het aantal manschappen. Het gebrek aan werkgelegenheid voor voormalig strijders leidt ertoe dat pogingen tot demobilisatie weerstand oproepen en politiek riskant zijn voor de regering.[375] Het land wordt gekenmerkt door voortdurend lokaal inter- en intra-etnisch conflict over toegang tot land, water en vee. Lokaal conflict escaleert snel door de aanwezigheid van wapens onder de bevolking en heeft een polariserende werking op nationaal niveau. Het ontbreekt de veiligheidsdiensten aan capaciteit om adequaat te reageren; mensenrechten worden op vrij grote schaal geschonden.[376]

De internationale gemeenschap was vanaf meet af aan betrokken bij het vredesproces.[377] De *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) faciliteerde de onderhandelingen leidend tot de CPA.[378] De *Assessment and Evaluation Commission* speelde een belangrijke rol bij het monitoren van de uitvoering van het akkoord.[379] De post-referendum onderhandelingen worden gefaciliteerd door het *High-Level Implementation Panel* van de Afrikaanse Unie, dat bestaat uit drie voormalige Afrikaanse presidenten. Daarnaast is sprake van meerdere formele en informele groepen van internationale actoren, als de Soedan 'Trojka'[380], de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, de *Sudan Contact Group*[381], een *Consultative Group* van de AU, IGAD en speciaal vertegenwoordigers voor Soedan, waaronder die van Nederland.[382] De vredesmacht *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) diende tussen 2005 en 2011 bij te dragen aan de stabiliteit in Soedan met als hoofdtaak het houden van toezicht op

374 North South Institute, *Policy Brief. Police Reform in an Independent South Sudan*, Ottawa: North South Institute, 2012, p. 3.

375 Hemmer, *South Sudan's Emergency State*, 2012, p. 5.

376 Idem, p. 5.

377 De betrokkenheid van de internationale gemeenschap werd weerspiegeld door het aantal (mede) ondertekenaars van de CPA, waaronder Kenia, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Noorwegen, Nederland, Oeganda, Egypte, IGAD Partners Forum, de Arabische Liga, de Verenigde Naties, Europese Unie en de Afrikaanse Unie.

378 IGAD wordt gevormd door Oost-Afrikaanse staten.

379 De *Assessment and Evaluation Commission* bestond uit vertegenwoordigers van de *Government of National Unity* (drie van de *National Congress Party* en drie van de *Sudan People's Liberation Movement*; vertegenwoordigers van IGAD (Kenia en Ethiopië); en vertegenwoordigers van Italië, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, allen ook betrokken bij de onderhandelingen leidend tot de CPA. De Afrikaanse Unie, de Arabische Liga, Europese Unie en de Verenigde Naties hadden een *observer* status.

380 Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Noorwegen.

381 De leden (in 2009) waren Soedan, Tsjaad, Eritrea, Congo (Brazzaville), Libië, Senegal, Gabon, representanten van *Organization of the Islamic Conference* en een aantal waarnemers. Donorlanden die nauw met de *Sudan Contact Group* samenwerkten waren: Canada, de Europese Unie, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten.

382 O.a. uit Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Noorwegen, Zweden, EU, China, Finland, Zwitserland, Zuid-Afrika en Rusland.

de naleving van de CPA en het ondersteunen van de organisatie van het zelfbeschikkingsreferendum in het Zuiden. Per juli 2011 verliep het mandaat van UNMIS en startte de *UN Mission for South Sudan* (UNMISS).[383] UNMISS richt zich op versterking van de veiligheidssector, bescherming van de burgerbevolking, en de bevordering van mensenrechten, staatsopbouw en economische ontwikkeling.[384]

7.1.2 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid

Vanaf 2003 maakte het beleid met betrekking tot Soedan deel uit van een brede mede op Ethiopië, Eritrea, Somalië en Djibouti gerichte Nederlandse inzet bij het helpen oplossen van conflicten in de Hoorn van Afrika.[385] De Nederlandse benadering ten aanzien van deze regio behelsde het ondersteunen van nauwere samenwerking tussen de landen op politiek gebied en bij economische ontwikkeling en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Centraal stonden: het vormen van partnerschappen met diverse landen in de regio, steun voor Afrikaanse en internationale initiatieven en het maatschappelijk middenveld.[386] De Nederlandse steun aan elk der landen moest via een geïntegreerde benadering plaatsvinden, gekenmerkt door de samenhangende inzet van diplomatieke en politieke middelen, humanitaire hulp en steun voor sociaaleconomische ontwikkeling. In de periode 2005-2011 was Nederland volop betrokken bij het bevorderen van stabiliteit en (weder) opbouw in alle delen van Soedan.[387]

De betrokkenheid van Nederland bij Soedan dateert uit de laatste decennia van de vorige eeuw. Sinds de jaren tachtig werd onder meer aanzienlijke humanitaire hulp verleend.[388] In de door deze beleidsdoorlichting bestreken periode was Soedan geen bilaterale ontwikkelingspartner, maar de OS-relatie met het land werd vanaf 2005 aanzienlijk geïntensiveerd. Voor Zuidelijk Soedan voorzag Nederland een geïntegreerde inzet van diplomatieke, politieke, militaire, economische middelen en ontwikkelingssamenwerking met als doel de bevordering van de uitvoering van de CPA. Ook zouden inspanningen worden geboden ter bevordering van een vreedzame oplossing van de problemen in Darfur en elders in Soedan. De strategie voor Zuidelijk Soedan kende diverse prioriteiten: het faciliteren van (en toezien op) de uitvoering van het vredesakkoord onder meer door een

383 United Nations Mission in the Republic of South Sudan, http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/.

384 Ministerie van Defensie, 'Missies', http://www.defensie.nl/missies/uitgezonden_militairen/.

385 Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Hoorn van Afrika'*, TK 29 237/ 22 831, nr. 6, 13 februari 2004. Kenia, Oeganda, de Democratische Republiek Congo (DRC), de Centraal Afrikaanse Republiek, Tsjaad, Libië, Egypte en Saoedi Arabië en Jemen waren ook van betekenis voor ontwikkelingen in de Hoorn.

386 Nederland onderhield destijds bilaterale OS-relaties met Ethiopië, Eritrea, Egypte, Jemen, Kenia en Oeganda.

387 De beleidsdoorlichting beslaat primair de inzet van Nederland in het Zuiden van Soedan vóór de onafhankelijkheid. De inzet ten aanzien van Darfur, de Drie Gebieden en de overige delen van Soedan zijn in beschouwing genomen wanneer deze van invloed waren op de Nederlandse inspanningen in het Zuiden.

388 Zie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Dutch humanitarian assistance*, 2006.

bijdrage te leveren aan waarnemersmissies en de VN-vredesmissie UNMIS, het geven van steun aan ontwapening, demobilisatie en integratie van voormalig strijders (DDR) en het versterken van de veiligheidssector (SSR), opbouw van de bestuurlijke capaciteit van de overheid en versterking van de rechtsstaat, herstel van basisvoorzieningen (vooral gezondheidszorg) en ondersteuning van economische wederopbouw.

Nederland beoogde bij te dragen aan de cruciaal geachte donorcoördinatie en samenwerking van internationale instanties conform de uitgangspunten van de in 2004/2005 ondernomen *Sudan Joint Assessment Mission* (JAM).[389] De JAM identificeerde de acute rehabilitatie- en wederopbouwbehoeften van Soedan (inclusief Zuidelijk Soedan) voor 2006-2007 en schetste het kader voor wederopbouw tot en met 2010. De JAM legde daarmee de basis voor de ontwikkeling van beleid en strategie voor de bilaterale donoren, de VN en andere multilaterale organisaties. Rekening houdend met de uitkomsten van de JAM verdeelde Nederland haar inzet in Soedan evenredig tussen het Noorden en het Zuiden van het land.

De nadruk van Nederland in de daaropvolgende jaren lag op steun aan de (weder)opbouw van het Zuiden en andere gemarginaliseerde gebieden in Soedan, alsmede ontwikkeling van veiligheid, democratie, goed bestuur en naleving van mensenrechten in heel Soedan. Als lid van de *Assessment and Evaluation Commission* zette Nederland zich diplomatiek in voor *power sharing*, *wealth sharing* en veiligheid binnen de kaders van de CPA.[390] OS-middelen werden verleend aan activiteiten gericht op bevordering van vrede, stabiliteit, sociale en economische wederopbouw, en goed bestuur.

De in Zuidelijk Soedan ondersteunde activiteiten maakten deel uit van een, door de ambassade in Khartoem gecoördineerde, geïntegreerde inzet. In 2006 vestigde Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden en (later) Denemarken en Canada het *Joint Donor Team* (JDT)[391] in Juba. Het Team moest de inbreng van deze donoren in het *Multi-Donor Trust Fund* voor het Zuiden (MDTF-SS) en hun samenwerking met de overheid van Zuidelijk Soedan harmoniseren. Benadrukt werden opbouw van overheidsinstanties en

389 De *Joint Assessment Mission* (JAM) werd, in samenwerking met de regering van Soedan en de SPLM, en het IGAD *Partners Forum for Peace*, uitgevoerd door de Verenigde Naties en de Wereldbank. Een brede consultatie verzekerde betrokkenheid van VN organisaties, andere multilaterale instellingen, bilaterale donoren en tal van Soedanese en internationale belanghebbenden. Nederland was een van de waarnemende donoren in dit proces en droeg financieel bij aan de totstandkoming van de JAM. Zie: Government of the Republic of Sudan, *Joint Assessment Mission Sudan. Volume I Synthesis Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication*, 2005.

390 Nederland stelde hiertoe o.m. een speciaal vertegenwoordiger aan.

391 Het *Joint Donor Team* (JDT), gevestigd in het *Joint Donor Office* in Juba, is een post met zelfstandig management. Aansturing geschiedt door de *Strategic Management Board* (de hoofdkwartieren van de JDT-landen) en de *Advisory Group* (ambassades van JDT-landen in Khartoem). Dit impliceert dat de Nederlandse ambassade in Khartoem geen directe zeggenschap over het JDT heeft, maar als lid van de *Advisory Group* inspraak heeft in het beleid en management van het JDT, inclusief de bedrijfsvoering. HMA Khartoem, *Jaarplan 2007*.

economie. Begeleiding en monitoring van de Nederlandse OS-inzet werden overgedragen aan het *Joint Donor Team*.[392]

De beleidsbrief *Een zaak van iedereen* (2007) schakeerde Soedan onder de fragiele staten (Profiel II landen). De Fragiele Statennotitie van 2008 onderstreepte de continuering van het beleid voor Soedan met steun voor de uitvoering van de CPA als prioriteit. Binnen de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) werd het Soedan cluster ingesteld als opvolger van de eerdere *Sudan Task Force*. Dit cluster werkte intensief samen met de thematische clusters van EFV, onder meer ten aanzien van de *Joint Integrated Units* en *Disarmament, Demobilisation and Reintegration*. EFV werkte op het Soedan dossier nauw samen met de overige directies van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie, en coördineerde via het Soedan ngo-platform met Nederlandse organisaties actief in Soedan. Het Soedan cluster participeerde in de *Sudan Contact Group* en de *Strategic Management Board* van het *Joint Donor Office*. In 2008 werd een ambassadekantoor bestaande uit één medewerker gevestigd in Juba.[393]

Tijdens de eerste jaren van de transitieperiode werd de aandacht van de internationale gemeenschap opgeslokt door het conflict in Darfur; daardoor ging relatief minder aandacht uit naar Zuidelijk Soedan. Rond 2009 verschoof de aandacht weer naar het Zuiden mede gezien het aanstaande referendum. Deze verschuiving is duidelijk zichtbaar in het MJSP 2008-2011, dat wederom steun aan de uitvoering van de CPA benadrukte onder vermelding van het uitgangspunt '*making unity attractive*'.[394] De strategische keuzen in het meerjarig plan richtten zich op bevordering van veiligheid en stabiliteit, steun aan wederopbouw en ontwikkeling met aandacht voor armoedebestrijding, goed bestuur en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Het plan benadrukt de noodzaak om intensief aandacht te geven aan Zuidelijk Soedan en de Drie Gebieden.

De focus op het Zuiden vloeit voort uit de noodzaak om de capaciteit van de instituties daar te versterken. Het scheppen van veiligheid en stabiliteit in het Zuiden werd van belang geacht voor de stabiliteit van Soedan als geheel. Dit was niet alleen in lijn met de in 2008 gepubliceerde notitie over het fragiele statenbeleid, maar was tevens het gevolg van het groeiende inzicht in de conflictdynamiek binnen het Zuiden, dat aanleiding gaf voor intensievere aandacht voor veiligheid en goed bestuur. Ook werd de versterking van de publieke dienstverlening een prioriteit. De *Assessment and Evaluation Commission* waarin, zoals aangegeven, Nederland een belangrijke rol vervulde, werd het belangrijkste gremium voor het faciliteren en monitoren van de uitvoering van de CPA. De nadruk lag op ontwapening, demobilisering en herintegratie van voormalig strijders (DDR) en hervorming van de veiligheidssector (SSR). De oprichting en het goed functioneren van *Joint Integrated Units* werd urgent geacht voor het creëren van stabiliteit in de grensstreek tussen Noord en Zuid. Ter bevordering van vredesdividend in Zuidelijk Soedan zette Nederland vooral in op

392 Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over Sudan*, TK 29 237/TK 22 831, nr. 23, 5 september 2005.
393 Deze medewerker fungeerde als vooruitgeschoven post van de Nederlandse ambassade in Khartoem.
394 HMA Khartoem, *MJSP 2008-2011*.

sociaaleconomische ontwikkelingsactiviteiten gefinancierd via meerdere multi-donor fondsen, waaronder het *Multi-Donor Trust Fund Southern Sudan* (MDTF-SS) en het *Basic Services Fund*.

In de twee jaren vóór het geplande referendum nam Nederland actief deel aan discussies over de mogelijke transitie in 2011[395] en de (herziening van de) hulparchitectuur voor Zuidelijk Soedan. De autonome regio kende na ondertekening van de CPA lange tijd geen integraal ontwikkelingsplan. De *Government of Southern Sudan* zette in 2007 de strategische prioriteiten uiteen in het document *Expenditure Priorities and Funding Needs 2008-2011*.[396] In 2009 stelden de *Government of Southern Sudan* en de ontwikkelingspartners strategische doelstellingen en voorwaarden voor samenwerking vast in de *Juba Compact*.[397] Bij de totstandkoming hiervan benadrukte Nederland onder meer de noodzaak voor corruptiebestrijding en het scheppen van omstandigheden voor de ontwikkeling van de private sector.[398] De *Government of Southern Sudan* committeerde zich tot het opstellen van een strategisch plan in 2010, dat de belangrijkste elementen van een *Poverty Reduction Strategy* moest bevatten om als basis te dienen voor de planning van overheidsuitgaven en internationale hulp.[399]

Nederland bleef via deelname in de *Assessment and Evaluation Commission* de onderhandelingen over de Drie Gebieden en andere uitstaande kwesties van de CPA intensief ondersteunen. Ook werd veel aandacht geschonken aan conflictpreventie in de grensgebieden en aan het verbeteren van de dialoog tussen de *National Congress Party* en de SPLM in aanloop naar het referendum. Bij dat laatste werkte Nederland intensief samen met de *Sudan Contact Group*. Door de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan veranderde de oriëntatie van het Nederlandse beleid van *making unity attractive* naar het bevorderen van *peaceful coexistence* tussen Soedan en Zuid-Soedan.

De beleidsprioriteiten in 2011 waren:
- steun voor conflictpreventie en vredesopbouw in de meest conflict-gevoelige grensgebieden;
- voortgaande bemiddeling in de dialoog tussen Soedan en Zuid-Soedan met betrekking tot uitstaande CPA-kwesties;

395 Het formele uitgangspunt bleef een federale staat Soedan, maar informeel werd rekening gehouden met een scheiding tussen Noord en Zuid.

396 Government of Southern Sudan, *Expenditure Priorities and Funding Needs, 2008-2011*, Prepared for the 2008 Sudan Consortium, Ministry of Finance and Economic Planning, 2008.

397 *Juba Compact between the Government of Southern Sudan and Development Partners. Endorsed in Juba, Southern Sudan, by the Government of Southern Sudan and the Development Partners*, 30 juni 2009.

398 HMA Khartoem, *Jaarplan 2010*.

399 Soedan stelde in 2004 een *Poverty Eradication Strategy Paper* op. Tijdens de CPA-periode zouden nieuwe *Poverty Reduction Strategies Papers* worden opgesteld, maar werd slechts een interimversie geproduceerd. Zie: Arenas-García, N., *Pro-Poor Growth & Development in South Sudan: Post-CPA Aid Mechanisms, Poverty Reduction Strategies and the Role of the World Bank*, Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action (IECAH), document 6, 2010. In januari 2011 volgde de publicatie van het *South Sudan Development Plan 2011-2013*. Government of the Republic of South Sudan, Juba, 2011.

- actieve betrokkenheid bij overleg over de aanpassing van de hulparchitectuur en samenwerking met de regering van Zuid-Soedan;
- de opbouw van een bilateraal ontwikkelingssamenwerking programma in Zuid-Soedan rekening houdend met de thema's van de *Focusbrief*.

De *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* plaatste Soedan aanvankelijk als Profiel II-land op de lijst van 15 partnerlanden; per juli 2011 werd Soedan vervangen door Zuid-Soedan. Met Soedan wordt sindsdien geen bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhouden; de OS-activiteiten worden afgebouwd. Dit heeft consequenties voor de functie en bezetting van de ambassade in Khartoem. In september 2011 opende de Nederlandse ambassade in Juba; de rol van het *Joint Donor Office* werd heroverwogen.[400]

Het MJSP 2012-2015 voor Zuid-Soedan richt zich op drie speerpunten: veiligheid en rechtsorde, waterbeheer en voedselzekerheid.[401] Deze prioritaire gebieden zijn grotendeels een continuering van het voorgaande beleid. Nederland acht zich goed gepositioneerd om een bijdrage te leveren aan mensenrechten en de opbouw van een democratische rechtsstaat door de in de transitieperiode opgedane ervaringen en door handhaving van de geïntegreerde inzet van diplomatieke, politieke en OS-middelen. Voortzetting vindt plaats van steun aan de hervorming van de veiligheidssector en ontwapening, demobilisatie en herintegratie van voormalig strijders; de steun aan de VN-vredesmissie UNMISS wordt gecontinueerd. Nederland ziet voor zichzelf een meerwaarde op het gebied van voedselzekerheid, agrarische en economische ontwikkeling en watermanagement. Andere donoren zijn beter gepositioneerd voor steun aan basisvoorzieningen, fysieke infrastructuur, delfstoffen (olie) en specifieke kwesties met betrekking tot de veiligheidssector, zoals de hervorming van het Zuid-Soedanese leger. Door ontwikkelingsinspanningen in de aan Zuid-Soedan grenzende partnerlanden (Kenia, Oeganda en Ethiopië) zal worden bijgedragen aan het wegnemen van oorzaken van regionale instabiliteit. De politieke samenwerking van de landen in de regio wordt bevorderd door steun aan de Afrikaanse Unie en IGAD; het *Nile Basin Initiative* ontvangt steun bij regionale samenwerking in het beheer van het Nijlwater.

[400] Het *Joint Donor Office* wordt in 2013 opgeheven aangezien de meeste deelnemende landen met ingang van 2011/2012 een ambassade hebben in Juba. De coördinatie van OS-activiteiten wordt anders ingericht.

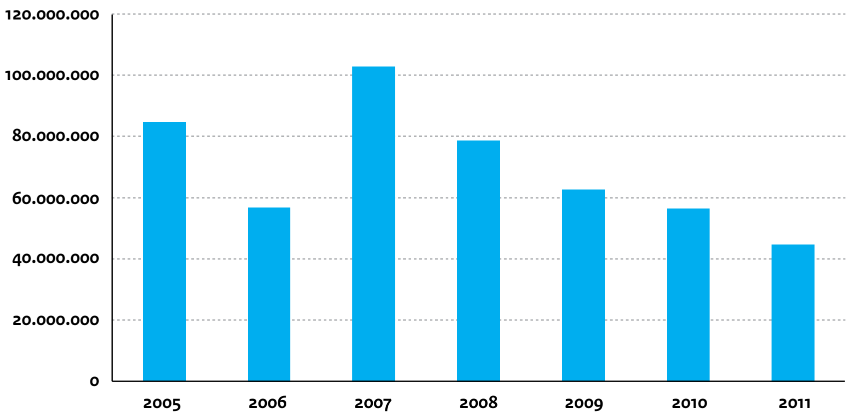
[401] HMA Juba, *MJSP 2012-2015*.

7.1.3 Uitgaven

De ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken komende uitgaven voor het Zuiden van Soedan beliepen in de periode 2005-2011 EUR 486,6 miljoen.[402] De jaarlijkse bijdragen fluctueerden; vanaf 2007 namen zij geleidelijk af van EUR 103 miljoen tot EUR 45 miljoen. Voor een deel zijn de zeer hoge bijdragen in 2007 te verklaren door belangrijke overmakingen voor multi-donor fondsen.[403] Omdat Zuid-Soedan per 2011 een bilateraal partnerland werd, zal het jaarlijkse uitgavenniveau toenemen.[404]

Figuur 7.1.1 *Zuidelijk Soedan: Uitgaven per jaar, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 486,6 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

[402] In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het niet mogelijk blijkt eenduidig onderscheid te maken tussen de uitgaven in Zuidelijk Soedan en die in Soedan als geheel. Daarom zijn alleen uitgaven aan Zuidelijk Soedan toegerekend waarvan duidelijk is dat de gefinancierde activiteit geheel dan wel gedeeltelijk in deze regio plaatsvond of mede ten bate van Zuidelijk Soedan werd ondernomen. Uitgaven waarvan eenduidig kon worden vastgesteld dat de daarmee gefinancierde activiteiten in andere regio's van Soedan werden uitgevoerd en de bijdragen aan het *Multi-Donor Trust Fund National* (MDTF-N) zijn niet toegerekend aan Zuidelijk Soedan. In de praktijk bleek dat de fondsen van MDTF-N ook primair (geschat wordt 70 procent) in de noordelijke delen van Soedan werden besteed. Deze toerekening is enigszins arbitrair, maar de aard van de gegevens in Piramide laat geen andere werkwijze toe. De uitgaven voor Soedan als geheel beliepen in de periode 2005-2011 EUR 657,3 miljoen.

[403] De uitgavenpiek in 2007 is veroorzaakt door een transfer van EUR 56 miljoen aan de Wereldbank voor het MDTF-SS.

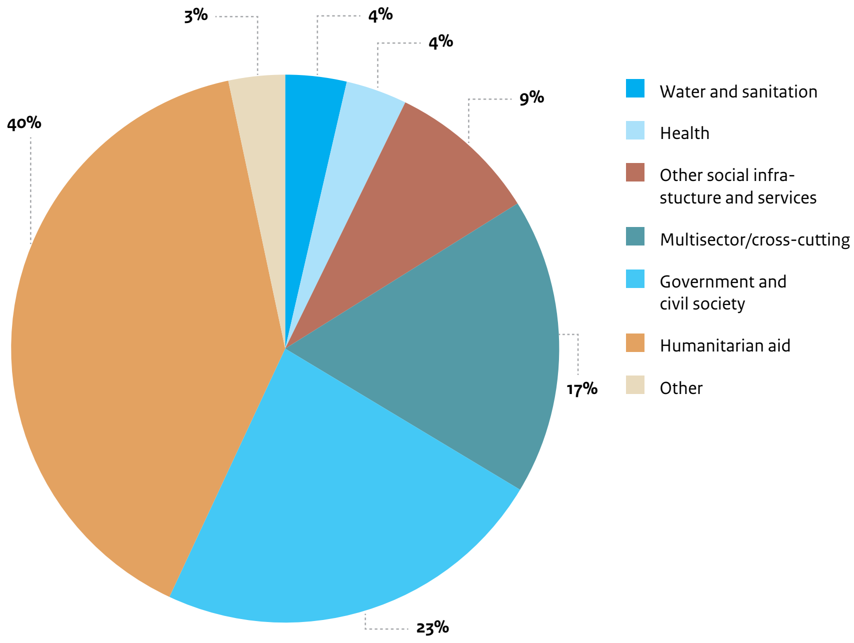
[404] Het Meerjarig Strategisch Plan voor Zuid-Soedan noemt EUR 203,4 miljoen voor de periode 2012 tot en met 2015 als indicatie voor de financiering van activiteiten op het terrein van veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid en water. HMA Juba, *MJSP 2012-2015*, p. 16.

Uitgaven naar sector

Figuur 7.1.2 geeft inzicht in de sectorale verdeling van de uitgaven. Het grootste deel werd besteed aan humanitaire hulp (40 procent). Ook zijn aanzienlijke bedragen besteed aan de sectoren *Government and civil society* (23 procent) en *multisector/ cross-cutting* (17 procent). De omvang van de steun aan de overige sectoren is van kleinere orde. Dit komt omdat de in deze sectoren gefinancierde activiteiten ook deels vallen binnen de categorie *multisector/ cross-cutting* en humanitaire hulp.

Figuur 7.1.2 *Zuidelijk Soedan: Uitgaven naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 486,6 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Binnen de sector humanitaire hulp werd het grootste deel (75 procent) besteed aan materiële ondersteuning van ontheemden, teruggekeerde ontheemden en niet-ontheemde bevolkingsgroepen die in schrijnende humanitaire omstandigheden verkeerden. Waar mogelijk richtte de humanitaire hulp zich ook op rehabilitatie en initiële wederopbouw ('humanitaire hulp plus'). De humanitaire hulp aan Zuidelijk Soedan nam tussen 2005 en 2011 sterk af, mede veroorzaakt door de inzet van andere budgetten voor wederopbouw. De bijdragen zijn vooral gekanaliseerd via het door UNDP beheerde *Common Humanitarian Fund*. Alleen in het *UN Work Plan* opgenomen activiteiten kwamen in aanmerking voor financiering uit dit fonds; besluitvorming geschiedde door de *UN Humanitarian Coordinator*.

De sector *multisector/cross-cutting* bestond vooral uit diverse bijdragen (EUR 80 miljoen in totaal) aan de wederopbouw van Zuidelijk Soedan onder meer via het door de Wereldbank beheerde *Multi-Donor Trust Fund Southern Sudan* (MDTF-SS).[405]

Binnen de sector *government and civil society* gerealiseerde uitgaven is sprake van evenredige verdeling tussen specifiek op conflictpreventie en vredesopbouw gerichte activiteiten en activiteiten die beogen bij te dragen aan de opbouw en versterking van overheidsdiensten. De geboden financiële steun betrof vooral de door VN-instellingen beheerde postconflict vredesopbouw programma's.

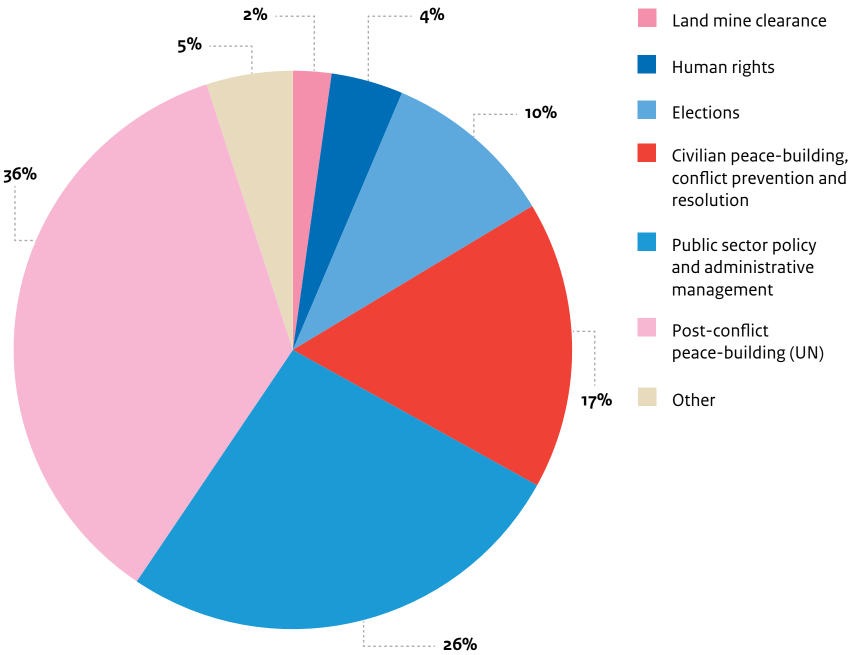
Dit waren onder meer:
- Een bijdrage in 2008 en 2009 van totaal EUR 25 miljoen aan het door UNDP beheerde *Recovery Fund* voor Zuidelijk Soedan. Dit fonds diende de kloof tussen korte termijn humanitaire financiering en lange termijn wederopbouwfondsen als het MDTF-SS te dichten.
- Een bijdrage van EUR 16 miljoen in de periode 2009-2011 aan het door UNDP opgezette *Democratic Governance and Rule of Law Programme for the Sudan – phase 2009-2012*.
- Een bijdrage ter waarde van EUR 10 miljoen voor een programma van UNDP ter ondersteuning van de verkiezingen in Soedan.

405 In totaal heeft Nederland EUR 115 miljoen bijgedragen aan MDTF-SS, hiervan is EUR 40 miljoen in Piramide gecodeerd als *other social infrastructure and services*; het overige deel onder *multisector and cross-cutting*.

Figuur 7.1.3 *Zuidelijk Soedan: Uitgaven binnen de sector 'Government and civil society', 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 114,3 mln.

Blauw = activiteiten *Government and civil society*
Rood = activiteiten *Conflict prevention and resolution, peace and security*



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Voorts werd via de VN en niet-gouvernementele organisaties steun verleend aan op de bevolking gerichte vredesprocessen (*civilian peace-building, conflict prevention and resolution*) en de bevordering van mensenrechten.
Voorbeelden van belangrijke bijdragen aan fondsen die zich vooral richtten op de opbouw en versterking van overheidsdiensten zijn:

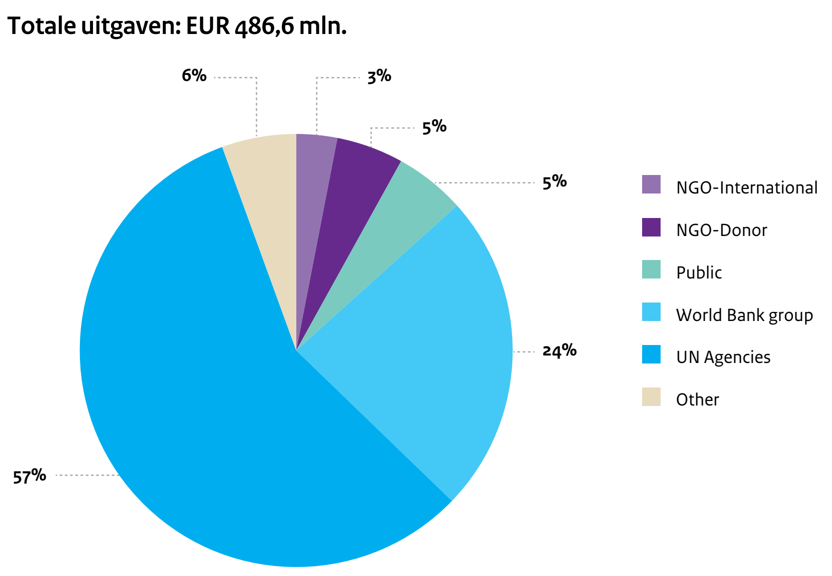
- Een bijdrage van ruim EUR 2 miljoen aan het in 2004 ingestelde en tot 2010 door UNICEF beheerde *Capacity Building Trustfund*, dat zich primair richtte op de ondersteuning van de overheid in Zuidelijk Soedan (investeringskosten en lopende uitgaven, waaronder salarissen). Nadat het beheer van het fonds in 2010 was overgenomen door de internationale firma Mott Macdonald verbeterde het management aanzienlijk en nam het tempo toe waarmee de activiteiten werden uitgevoerd.
- Een bijdrage in 2007-2008 van EUR 11 miljoen aan het USD 54 miljoen omvattende *Strategic Partnership Arrangement*, dat mede werd gefinancierd door Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Het fonds werd door UNDP beheerd en diende ter financiering van door deze organisatie uitgevoerde projecten en programma's.
- Een totale bijdrage van ruim EUR 18 miljoen aan het door het Verenigd Koninkrijk in 2006 opgezette *Basic Services Fund*. Dit ook door Mott MacDonald beheerde fonds richtte zich op

de versterking van de levering van water en sanitaire voorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg – zaken die de overheid van Zuidelijk Soedan (nog) niet voor zijn rekening kon nemen.

Kanaalkeuze

Ruim 80 procent van de hulp verliep via het multilaterale kanaal (EUR 395 miljoen), vooral via de VN. Dit betrof diverse in humanitaire hulp gespecialiseerde organisaties; UNDP en in mindere mate UNICEF speelden een rol bij de kanalisering van de steun voor wederopbouw. Ongeveer een kwart van de uitgaven verliep via de Wereldbank. De belangrijkste fondsen en programma's werden hierboven beschreven. 5 procent van de uitgaven (*Public*) betrof consultantcontracten gesloten door de Nederlandse ambassade in Khartoem en het ministerie in Den Haag; ook werden grote bedragen voor ondersteuning van de gezondheidszorg (EUR 11 miljoen) en water en sanitaire voorzieningen (EUR 8 miljoen) gekanaliseerd via het Britse *Department for International Development* (DFID). Het civilaterale kanaal (nationale en internationale niet-gouvernementele organisaties) speelt een ondergeschikte rol. Deze organisaties zijn echter vaak als uitvoerder betrokken bij de multilaterale programma's.

Figuur 7.1.4 *Zuidelijk Soedan: Uitgaven naar uitvoerende organisatie, 2005-2011*



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

7.1.4 Activiteiten

Na de bespreking van politieke en diplomatieke inzet, volgt een kort overzicht van de belangrijkste activiteiten waaraan Nederland (financieel) heeft bijgedragen, ingedeeld naar veiligheid van burgers, legitieme overheid en vredesdividend.[406]

Politieke en diplomatieke inzet

De diplomatieke inzet van Nederland in Khartoem en Juba uitte zich vooral in een actieve rol van de ambassade in het vredesproces. De ambassadeur was actief in de *Assessment and Evaluation Commission* en speelde een belangrijke rol als voorzitter van de werkgroep Drie Gebieden. Ook vervulde Directeur EFV in zijn hoedanigheid van speciaal vertegenwoordiger van Nederland evenals overige *Special Envoys*, waaronder die uit het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en China, een belangrijke rol bij de bemiddeling tussen Khartoem en Juba. Dit vereiste ook overleg bij de VN in New York. Nederlandse ministers bezochten Soedan zeer regelmatig om zich van de situatie te verwittigen en als constructief-kritische partner de politieke dialoog aan te gaan met de autoriteiten in Juba en Khartoem. Tal van belangrijke politieke aangelegenheden, waaronder de oplossing van uitstaande CPA-kwesties, passeerden de revue. Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne bezocht Soedan vijfmaal in 2005 en 2006. Zij sprak met regeringsfunctionarissen over de implementatie van de CPA, de mensenrechtensituatie, het conflict in Darfur, de aanpak van wederopbouw en de organisatie van de terugkeer van ontheemden en vluchtelingen.[407]

Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen en minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders legden in de periode 2008-2009 meerdere malen bezoeken af in Khartoem, Juba en Darfur. Zij wezen betrokken partijen op de noodzaak van de strikte implementatie van de CPA en het oplossen van het probleem Darfur.[408] De mensenrechtensituatie werd regelmatig aangekaart bij president Bashir en andere regeringsvertegenwoordigers, zowel door beide ministers als de Nederlandse mensenrechtenambassadeur. In 2008 nam Nederland het initiatief om dit voortaan samen met de EU lidstaten en andere gelijkgestemde landen te

[406] Voor het overzicht van activiteiten zijn de volgende bronnen geraadpleegd: jaarplannen, jaarverslagen, MJSP's en kamerbrieven in de periode 2005-2012.

[407] Kamerbrieven uit de periode 2005-2006. Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 17 tot en met 20 januari 2005*, TK 22 831, nr. 49, 2 februari 2005; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 31 maart tot en met 4 april 2005*, TK 22 831, nr. 50, 18 april 2005; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 26 tot en met 29 mei 2006*, TK 29 237, nr. 46, 21 juni 2006; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 28/29 oktober 2006*, TK 29 237, nr. 55, 24 november 2006; Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Zuid-Soedan op 5 december 2006*, TK 29 237, nr. 56, 20 december 2006.

[408] Kamerbrieven uit de periode 2007-2008. Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag reis minister naar Uganda, Sudan en Tsjaad van 4 tot en met 9 mei 2007*, TK 29 237, nr. 62, 8 juni 2007; Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag bezoek ministers aan Sudan van 4 tot en met 7 februari 2008*, TK 29 237, nr. 68, 3 maart 2008.

doen.[409] Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Knapen bezocht in 2011 Juba en Khartoem om met de autoriteiten te spreken over de noodzaak van een geloofwaardig en vreedzaam referendum, de oplossing voor de kwesties Abyei en Darfur, en de medewerking van Soedan aan het Internationaal Strafhof.[410] Zonder vooruit te lopen op de uitkomst van het referendum, werd ook overlegd over mogelijke vormen van samenwerking tussen het Noorden en Zuiden.[411] Nederland trok in diplomatiek opzicht gezamenlijk op met gelijkgezinde internationale actoren, onder andere via de EU en in de *Sudan Contact Group*.

Landenprogramma

Veiligheid van burgers

Zoals vermeld, speelde Nederland een actieve diplomatieke rol bij de totstandkoming en uitvoering van de CPA en bij bemiddeling en arbitrage tussen Noord en Zuid.[412] Het vredessecretariaat van IGAD ontving een financiële bijdrage en Nederland werd, uit hoofde van het medeondertekenen van de CPA, voorzitter van de werkgroep Drie Gebieden en coördineerde de werkgroep Abyei van de *Assessment and Evaluation Commission*. Ook werd Nederlandse expertise ingezet voor de advisering over uitstaande knelpunten in de Noord-Zuid onderhandelingen, onder meer op het gebied van de verdeling van de olie-inkomsten, de organisatie van volksraadplegingen, toegang tot andere hulpbronnen en kwesties op financieel-economisch gebied.

Sinds 2006 werd met militaire waarnemers en politiefunctionarissen bijgedragen aan de UNMIS en UNMISS vredesmissies. UNMIS, met een omvang van ongeveer 10.000 personen, zag toe op de uitvoering van de CPA, trainde de Zuidelijk Soedanese politie, steunde ontmijning en schiep randvoorwaarden voor veilige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden en verlening van humanitaire hulp. Het mandaat behelsde tevens de bevordering van mensenrechten en coördinatie van internationale inspanningen ter bescherming van burgers. De Nederlandse bijdrage aan de vredesmissie bestond uit vijftien militaire waarnemers en vijftien uit de Koninklijke Marechaussee afkomstige politiefunctionarissen.[413] Sinds begin 2007 maakten ook vier civiele politiefunctionarissen

[409] Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van de reis van de Nederlandse mensenrechtenambassadeur naar Sudan van 18 tot 25 oktober 2008*, TK 31 263, nr. 25, 7 januari 2009.

[410] Het Internationaal Strafhof vaardigde in 2008 een arrestatiebevel uit aan de Soedanese president Bashir wegens vermeende genocide, oorlogsmisdrijven en misdaad tegen de menselijkheid in Darfur.

[411] Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief van bezoek staatssecretaris aan Soedan*, TK 29 237, nr. 133, 11 januari 2011.

[412] Geheel losstaand van de Nederlandse rol, bepaalde het Permanente Hof voor Arbitrage gevestigd in Den Haag in 2009 de nieuwe grenzen voor de regio Abyei. Hierdoor behoort het belangrijke olieveld Heglig alsook de Nijl-oliepijplijn naar het Noorden.

[413] Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie kleinschalige missies en SSR-/SSD-activiteiten 2010*, 2011, p. 17. Volgens het rapport van deze evaluatie en dat van de evaluatie die in 2008 werd ondernomen variëren de ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie geraamde kosten voor de bijdrage aan UNMIS van jaar tot jaar rond EUR 1,2 miljoen. De evaluatie van 2008 maakt geen onderscheid in de kosten voor UNMIS en die van de vredesmissie UNAMID in Darfur.

deel uit van het Nederlandse contingent.[414] Voor de in juli 2011 gestarte vervolgmissie UNMISS bestaat dit contingent met civiele, militaire en politietaken (weer) uit 30 personen.[415]

Tot aan de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan richtte de Nederlandse steun aan de veiligheidssector in Soedan en Zuidelijk Soedan zich voornamelijk op de uitvoering van de CPA, waarbij nauw werd samengewerkt met UNMIS. Nederland steunde samen met het Verenigd Koninkrijk de *Joint Integrated Units*.[416] Ook spande Nederland zich bijzonder in voor stabilisatie en conflictpreventie in de Drie Gebieden via steun aan de *Joint Integrated Units* en de politie in Abyei. De bijdrage aan demobilisatie, ontwapening en re-integratie van voormalig strijders (DDR) verliep via het door UNDP gecoördineerde *DDR Programme*. De ontwikkelingen van de geïntegreerde DDR-cel van UNMIS en de nationale Soedanese DDR-commissie werden nauwlettend gevolgd. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Japan had Nederland een leidende rol bij het gaande houden van de dialoog tussen Khartoem en Juba om knelpunten op te lossen.

Overige belangrijke activiteiten op het gebied van veiligheid in Zuidelijk Soedan waren:
- Via de *International Development Law Organisation* werd een aantal initiatieven genomen ter versterking van rechtsstaat, waaronder een programma ter ondersteuning van de capaciteit van de justitiesector.
- Via *Multi-Donor Trust Funds* (MDTF-N en MDTF-SS) werden justitiële programma's ondersteund in heel Soedan.
- Een bijdrage werd gegeven aan het Faciliteit Strategisch Activiteiten Mensenrechten en Goed Bestuur fonds en het Strategisch Partnerschap fonds onder meer voor het ondersteunen van de UNDP *Access to Justice* programma's; en meerjarige programma's als het *Programme for Self-Sustaining Livelihoods and Human Rights*, uitgevoerd door *Fellowship African Relief*, het UNDP programma *Strengthening Human Security for Vulnerable Groups in Khartoum IDP Camps and Squatter Areas*, en het UNFPA programma *Support the Project Building Local Capacity for Community-based and Multisectoral Prevention and Response to Personal Security of Men and Women in the Public and Private Domain*.
- Voorts gaf Nederland steun aan het Soedanese maatschappelijk middenveld via Nederlandse ngo's (onder meer Pax Christi) voor activiteiten gericht op verzoening en vredesopbouw.
- Tot slot werd via het *African Contingency Training and Assistance* (ACOTA) programma bijgedragen aan het verbeteren van de inzet van Afrikaanse militairen in vredesmissies in Afrika, waaronder die in Soedan.[417]

Legitieme overheid

De Nederlandse bijdrage aan versterking van de *Government of Southern Sudan* verliep via politieke dialoog en financiering van de eerder genoemde capaciteitsopbouw programma's:

414 Door bezuinigingen bij de VN in 2008 verminderde het aantal Nederlandse waarnemers tot twaalf.
415 Ministerie van Defensie, 'Missies', http://www.defensie.nl/missies/uitgezonden_militairen/.
416 Financiering van materiaal en de opleiding van vier officieren bij het Instituut Defensie Leergangen.
417 De bijdrage aan ACOTA werd in detail besproken in hoofdstuk 6.

Strategic Partnership Program, *Democratic Governance and Rule of Law Programme for the Sudan* en *Capacity Building Trust Fund*. Activiteiten gefinancierd uit het laatstgenoemde fonds beoogden de overheid te versterken, het financieel beheer te verbeteren, de corruptie te bestrijden en de accountability naar de burger te vergroten. Het *Strategic Partnership Program* was vooral gericht op de opbouw en versterking van de capaciteit van nationaal en lokaal bestuur inclusief gerechtelijke instanties. Ook werden verschillende activiteiten gefinancierd uit het *Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan*. Ons land was een der belangrijkste donoren bij de voorbereiding van de nationale verkiezingen en het referendum en een van de vijf vertegenwoordigers in de internationale *Policy Advice Commission* voor het referendum. Via het *Netherlands Institute for Multi-Party Democracy* en de *Association of European Parliamentarians with Africa* werden activiteiten gefinancierd ter versterking van het Parlement in Zuidelijk Soedan.[418]

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)
Met de Nederlandse steun werden via een aantal multi-donor fondsen activiteiten gefinancierd op het gebied van verbetering in de fysieke en economische infrastructuur en de opbouw en verbetering van basisvoorzieningen (gezondheid, drinkwater en sanitaire voorzieningen). De humanitaire hulp werd gecontinueerd, maar in afnemende mate. Zij behelsde het verschaffen van voedsel, basisgezondheidszorg, onderdak, water en sanitaire voorzieningen aan residentiële bevolking en teruggekeerde vluchtelingen en ontheemden. De inzet van Nederland op het gebied van economische en private sector ontwikkeling bleef beperkt. In het kader van het Niche programma leverde Nederland vanaf medio 2009 een bijdrage aan capaciteitsopbouw in de landbouw en watersector. Pas aan het einde van de CPA-periode werd het Nederlandse bedrijfsleven betrokken bij het verkennen van investeringsmogelijkheden. Na de onafhankelijkheid ondernam de *Netherlands Africa Business Council* in samenwerking met de Nederlandse ambassade in Juba eind 2011 een handelsmissie naar Zuid-Soedan.

Vanaf 2011 komt de nadruk van de Nederlandse steun te liggen op waterbeheer en voedselzekerheid. Hierbij zal worden samengewerkt met andere donoren en multilaterale organisaties (*International Finance Corporation*, *International Fund for Agriculture and Development* en USAID).

7.1.5 Resultaten

Relevantie en samenhang

De inzet van de internationale gemeenschap werd in de periode 2005-2011 grotendeels bepaald door de doelstellingen van de CPA, waarbij het handhaven van de eenheid van de staat Soedan voorop stond. Binnen dit kader werkte Nederland samen met andere donoren

418 Het *Parliamentary Capacity Building programme*, uitgevoerd door de *Association of European Parliamentarians with Africa* samen met de *National Legislative Assembly* in Zuidelijk Soedan, beoogde bij te dragen aan vredesopbouw, democratisering en goed bestuur.

aan het bevorderen van de ontwikkeling en stabiliteit in het Zuiden. De diplomatieke en politieke interventies waren relevant en flankeerden de financiering van activiteiten op de in het beleid gestelde prioriteiten. Zij kwamen ook deels overeen met de noden in Zuidelijk Soedan en de prioriteiten van de autoriteiten (voor kanttekeningen zie hierna).

Aansluiting bij de context

Nederland richtte zich samen met andere donoren op het bevorderen van de eenheid van Soedan (*making unity attractive*). Hierdoor ging minder aandacht uit naar de interne conflictdynamiek, politieke processen en de mate van stabiliteit en veiligheid in Zuidelijk Soedan. De ambassades van de donorlanden bevonden zich in Khartoem wat het onderhouden van relaties met de *Government of National Unity* vergemakkelijkte maar de mogelijkheden van frequente *face-to-face* diplomatieke contacten met de autoriteiten in Juba beperkte.

De donoren richtten zich aanvankelijk vooral op het wederopbouw- en ontwikkelingsperspectief van het Zuiden. Beleid en strategie waren vooral gebaseerd op de analyse en plannen opgesteld door de *Joint Assessment Mission* (JAM) van 2004 en 2005. Deze boden een globaal raamwerk voor interventies gericht op wederopbouw, het creëren van vredesdividend en structurele bestuurlijke en economische hervormingen. De JAM behelsde geen diepgaande context- of conflictanalyse noch praktische beleidsmatige en strategische richtlijnen. De donoren, waaronder Nederland, richtten zich op het scheppen van basisvoorzieningen en opbouw van de bestuurlijke en operationele capaciteit van de *Government of Southern Sudan* om de dienstverlening te verbeteren. In mindere mate werd aandacht geschonken aan veiligheidskwesties en interne politieke processen. Deze aanpak ging echter voorbij aan het feit dat de regio zich nog in conflict bevond in plaats van in een fase van herstel. In werkelijkheid was sprake van een zeer volatiele en onduidelijke situatie, die *de jure* op grond van de CPA als *post-conflict* kon worden beschouwd, terwijl dit *de facto* niet het geval was. Niet alleen duurde het Noord-Zuid conflict voort, ook binnen Zuidelijk Soedan bleef sprake van ernstige politieke en etnische spanningen.[419]

In de eerste jaren na 2005 gingen de donoren er vanuit dat sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend) op zich positief zou bijdragen aan vermindering van conflict en vergroten van stabiliteit. De multi-donor evaluatie *Aiding the Peace* bekritiseert deze aanname (*theory of change*), die deels voortvloeide uit de analyse van de JAM, die stelde dat gebrek aan ontwikkeling als zodanig een oorzaak van conflict is.[420] De evaluatie vond echter

[419] In het zuiden van Soedan was bij voortduring sprake van politieke spanning tussen de door de dominante etnische groepering gedomineerde politieke partij (SPLM) die de regering had gevormd en andere etnisch-politieke entiteiten. De plotselinge dood van regeringsleider John Garang (SPLM) vlak na ondertekening van de CPA zorgde voor verhoogde spanning binnen de *Government of Southern Sudan*.

[420] De evaluatie werd in 2010 uitgevoerd en besloeg het donorbeleid in de periode 2005-2010 van Nederland, België, Canada, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten. Daarnaast werden activiteiten van de Wereldbank en verschillende VN instanties (inclusief UNMIS) in beschouwing genomen. Bennett, J. et al., *Aiding the Peace: A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005–2010*, ITAD Ltd., United Kingdom, 2010.

geen correlatie tussen de verbetering van toegang tot basisvoorzieningen en de afname van gewelddadige incidenten binnen Zuidelijk Soedan en concludeert dat de hulp op sociaaleconomisch gebied *op zich* weinig tot geen bijdrage leverde aan vredesopbouw en conflictvermindering. Integendeel, voortduring van conflict belemmerde de opbouw van de sociale dienstverlening en economisch herstel.[421] De hulp had weinig invloed op mede aan het conflict ten grondslag liggende factoren als etnische tegenstellingen, toegang tot land, water en vee, onvrede en werkloosheid onder jongeren. De evaluatie stelt dat de bijdrage van donoren bij het creëren van stabiliteit groter had kunnen zijn door meer steun te verlenen aan de opbouw van de veiligheidssector (leger en politie), de justitiële sector (formele en informele rechtspleging) en goed bestuur (bestrijding van corruptie en nepotisme).[422] Dit betekent niet dat donoren, waaronder Nederland, zich niet bewust waren van de politieke dimensies en hier via reguliere diplomatieke en incidentele politieke inzet geen aandacht aan besteedden, maar de hulpindustrie in het Zuiden bleef aanvankelijk gericht op sociaaleconomische ontwikkeling.[423]

Donoren waren aanvankelijk redelijk optimistisch over de toestand in het Zuiden en het nam enige tijd voordat zij zich in voldoende mate realiseerden dat de capaciteit van de Zuidelijke regering zeer gering was en de regio zich nog in een conflictsituatie bevond.[424] Zeer ambitieuze doelstellingen moesten worden bijgesteld. Toenemend inzicht in de conflictdynamiek gekenmerkt door etnisch geweld binnen Zuidelijk Soedan, mede gevoed door de blijvende spanningen tussen Noord en Zuid, resulteerde ook bij Nederland in beleidsaanpassingen en vergroting van de aandacht voor veiligheidsaspecten. Drastische heroriëntatie van financiering en inzet vond echter niet plaats. Dit werd deels veroorzaakt door geringe flexibiliteit bij een grote groep donoren, die een belangrijk deel van hun financiering via gezamenlijke fondsen hadden gearrangeerd (zie box 7.1.3 voor het statische karakter van het *Multi-Donor Trust Fund Southern Sudan*). Voorts leidde de nadruk op *making unity attractive* en de korte duur van de CPA-periode tot relatief weinig ruimte voor beleidsaanpassing.[425] Daarnaast beschikte de *Government of Southern Sudan* niet over voldoende ervaring en drukmiddelen om ervoor te zorgen dat donoren andere prioriteiten zouden

[421] Opgemerkt kan worden dat *Aiding the Peace* het zogeheten Utstein Palet van activiteiten volgt die samen kunnen bijdragen aan vermindering van conflict en opbouw van vrede en stabiliteit (*Conflict Prevention and Peacebuilding*). Dit palet beslaat activiteiten op het vlak van veiligheid, politiek /goed bestuur, verzoening en sociaaleconomische ontwikkeling. De evaluatie maakt gebruik van de term vredesdividend maar definieert dit concept niet. Dit concept lijkt in de evaluatie het leveren van basisvoorzieningen te behelzen in plaats van een bredere benadering van sociaaleconomische ontwikkeling (basisvoorzieningen, economische ontwikkeling, scheppen van werkgelegenheid, verbeteren van bestaanszekerheid , etc.).

[422] Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, pp. xviii-xix.

[423] Sinds enige jaren hanteert Nederland het concept 'politieke OS' dat uitgaat van de noodzaak ontwikkelingsprocessen op een holistische wijze aan te pakken, zowel in stabiele als fragiele ontwikkelingslanden.

[424] Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, Annex 11 Donor Policies.

[425] Idem, p. 128.

volgen.[426] Achteraf kan gesteld worden dat donoren te lang hebben vastgehouden aan *making unity attractive*, terwijl steeds duidelijker werd dat afscheiding onvermijdelijk was. Zij hielden in hun scenario's wel rekening met deze mogelijkheid, maar politiek was men gebonden aan de CPA – een andere formele positie was onmogelijk tot de uitslag van het referendum.

Donoren, ngo's en onderzoeksinstellingen ondernamen vanaf het begin van de onderzoeksperiode context- en conflictanalyses. Echter, de hiermee gegenereerde kennis werd onvoldoende benut voor tijdige beleidsaanpassing.[427] Dat gold ook voor Nederland, dat door de aanwezigheid van het ambassadekantoor in Juba en deelname in het *Joint Donor Team* voldoende inzicht kon hebben in de situatie van het Zuiden. Vóór 2008 werd vooral met een 'OS-lens' en in mindere mate vanuit een 'politiek-economische optiek' gekeken naar de lokale ontwikkelingen: het Noord-Zuid conflict stond centraal.[428]

Vanaf 2009 hield Nederland, net als andere donoren, meer rekening met conflictsensitiviteit en schonk meer dan voorheen aandacht aan de politieke en militaire dimensies van vredesopbouw. Ook groeide het besef dat eigen periodieke conflictanalyses noodzakelijk zijn.[429] In 2011 ondernam Nederland een uitgebreide contextanalyse ter voorbereiding van het MJSP 2012-2015.[430]

Geïntegreerd beleid

Nederland was gedurende de hele CPA-periode betrokkenen bij alle terreinen van geïntegreerd beleid ten aanzien van Zuidelijk Soedan. Vanaf 2008 is, mede ten gevolg van de komst van het fragiele statenbeleid en de instelling van EFV, toenemend sprake van een geïntegreerd perspectief en een holistische kijk op de rol die Nederland wilde en kon spelen in Soedan.[431] Nederland zette zich niet direct en met veel middelen in op alle terreinen. De via multilaterale kanalen geboden steun aan de veiligheidssector was beperkt. De bijdrage aan UNMIS behelsde financiële steun en het leveren van een klein contingent. Op diplomatiek en politiek vlak oefende Nederland meer invloed uit. De 'neutrale' positie van Nederland maakte het mogelijk om een aanzienlijke politieke rol te spelen bij het bevorderen van de uitvoering van de CPA en richtte zich, zoals beschreven, mede op het

[426] De GoSS kwam rond 2008 met een plan voor ontwikkeling (*Expenditure Priorities and Funding Needs* 2008–2011). Een ruwe schatting laat zien dat slechts 60 procent van de totale inzet van donoren gericht was op de zes prioriteiten van de GoSS. Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 67.

[427] Een door Norad in 2008 uitgevoerde evaluatie stelt: '*the real challenge is to feed commissioned research into the decision making process. But institutional constraints mean that there isn't time or space to critically reflect on the research generated. There is no time or forum to discuss the research findings and put them into a strategic context. There is no time for genuine strategic thinking*'. Brusset, E., et al., *Evaluation of the Norwegian Research and Development Activities in Conflict Prevention and Peacebuilding NORAD/Channel Research*, 2008. Genoemd in Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 52.

[428] Benadrukt in Bennett, *Aiding the Peace*, 2010; en bevestigd door verschillende respondenten.

[429] De ambassade in Juba maakte bij het opstellen van het *MJSP Zuid-Soedan 2012-2015* gebruik van de bevindingen van de evaluatie *Aiding the Peace* en ondernam samen met staf van de EFV een uitgebreide contextanalyse ter voorbereiding van het meerjarig plan.

[430] HMA Juba, *MJSP 2012-2015*, Annex 1.

[431] De visie dat OS en politiek in zekere mate gescheiden aangelegenheden zouden (moeten) zijn hield lang stand.

voorkomen dat de regering in Khartoem (verder) schade zou aanbrengen aan de onstabiele situatie in de Drie Gebieden. Door regelmatige bezoeken van bewindspersonen en de speciaal vertegenwoordiger was Nederland in staat een duidelijke boodschap over te brengen aan de autoriteiten in Juba en Khartoem om met urgentie en vasthoudendheid gezamenlijk aan de volledige uitvoering van de CPA te werken.

De mate van geïntegreerd werken vanuit de ambassade in Khartoem werd beïnvloed door het beperkte mandaat van het *Joint Donor Team* (JDT). Zoals eerder aangegeven, was dit team verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpinzet in het Zuiden, terwijl de diplomatieke betrekkingen vooral tussen de ambassade en de nationale regering werden onderhouden.[432] Het *Joint Donor Team* had geen 'politiek-diplomatiek' mandaat voor overleg met de *Government of Southern Sudan*; '*face-to-face*' overleg werd (periodiek) vanuit de ambassade en de Nederlandse speciaal vertegenwoordiger gevoerd, daarbij vanaf 2009 ondersteund door de medewerker van het ambassadekantoor in Juba. De ambassade beschikte over medewerkers met voldoende expertise om een brug te slaan tussen diplomatieke actie en ontwikkelingssamenwerking; de defensie-attaché bevorderde de integratie van militaire en veiligheidsaspecten. De tijdsbelasting door organisatorische en beheersmatige kwesties vormde een knelpunt voor 'geïntegreerd werken'.[433] De inzet van centraal beheerde budgetten voor Soedan bleek goed werkbaar en de communicatie tussen de ambassade, het ambassadekantoor in Juba, het *Joint Donor Team* en het departement in Den Haag verliep doorgaans goed.

Het Nederlandse beleid voor Soedan was in de praktijk beperkt ingebed in het bredere beleid voor de Hoorn van Afrika. De focus lag op het Noord-Zuid probleem. Op internationaal niveau hebben de *African Union* (*High Level Implementation Panel*) en regionale staatshoofden waaronder die van Ethiopië[434] en Zuid-Afrika een belangrijke rol gespeeld in het vredesproces. Donorlanden, waaronder Nederland, steunden deze initiatieven zoveel mogelijk met flankerende diplomatieke acties, zonder daarbij een leidende rol te claimen. Van beperkt regionaal belang was de rebellenbeweging *Lord's Resistance Army*, die vanuit Oeganda, DRC en Centraal Afrikaanse Republiek wel effect had op de stabiliteit in het zuidwestelijke deel van Zuidelijk Soedan. De regionale economische component wordt van groter belang: veel consumptiegoederen in Zuid-Soedan komen uit Oeganda en indien de oliepijplijn naar de Keniaanse kust (Lamu) wordt gerealiseerd, zal sprake zijn van toenemende economische banden met Kenia.

Effectiviteit

Afgemeten aan het feit dat Soedan en Zuid-Soedan op relatief vreedzame wijze in juli 2011 hun eigen weg zijn gegaan, kan ook een positief oordeel geveld worden over de bijdrage van

[432] Dit was volgens de evaluatie *Aiding the Peace* een probleem voor bijna alle landen vertegenwoordigd in het *Joint Donor Team*; alleen Noorwegen had al snel een diplomatieke post van behoorlijke omvang in Juba.

[433] Door verschillende respondenten bevestigd.

[434] Ethiopië speelde bovendien een belangrijke rol door het leveren van troepen aan de vredesmacht in Abyei.

de internationale gemeenschap, en daarmee die van Nederland, bij het ondersteunen van de CPA. Dit wil niet zeggen dat de problemen tussen beide landen nu voorbij zijn, dit betreft onder meer uitstaande kernelementen van de CPA. Voortdurende internationale inspanning voor versterking en verduurzaming van vrede en stabiliteit in beide landen blijft geboden evenals steun voor sociaaleconomische en bestuurlijke opbouw.

Veiligheid van burgers

Nederland heeft in beperkte mate bijgedragen aan activiteiten in de veiligheidssector, onder andere via de UNDP *Rule of Law* programma's, UNMIS en UNMISS (zie box 7.1.1). Andere donoren (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland) namen op dit gebied het initiatief. UNMIS had een positieve invloed op de stabiliteit in Zuidelijk Soedan, maar vulde haar mandaat onvoldoende in waardoor de beschermende functie tekortschoot. Het MJSP voor 2012-2015 vermeldt aandacht voor veiligheid als belangrijke doelstelling binnen het speerpunt Veiligheid en rechtsorde.[435]

Tijdens de interim-periode was de donorinzet in de veiligheidssector aanvankelijk beperkt. Veel donororganisaties hadden geen mandaat om activiteiten te ondernemen met betrekking tot de hervorming van de veiligheidssector[436]; de Wereldbank hield zich niet bezig met veiligheidskwesties. De aandacht binnen de veiligheidssector ging bovenal uit naar de opzet en werking van de *Joint Integrated Units* en het was voor veel donoren lastig of onmogelijk om steun te bieden bij de hervorming van de *Sudan People's Liberation Army* (SPLA). Het gebrek aan voortgang is niet verwonderlijk gezien de zeer onduidelijke situatie rond de implementatie van de CPA mede veroorzaakt door onwil bij de machthebbers in Khartoem, die bij voortduring vertragende tactieken hanteerden. De relatieve vrede en veiligheid werden constant bedreigd door periodiek oplaaiend geweld 'getriggerd' door de machthebbers in Khartoem. In een dergelijke situatie was het niet te verwachten dat de regering van Zuidelijk Soedan de omvang van de eigen strijdkrachten (SPLA) zou verminderen. De hervorming van de SPLA en het demobilisatieproces verliepen dan ook zeer traag. Een andere oorzaak voor de trage demobilisatie was het gebrek aan alternatieve vormen van inkomen voor de SPLA-strijders en hun familie.

Gaandeweg groeide de internationale steun op het gebied van veiligheid en rechtsstaat. De samenhang van de donorinzet in de veiligheidssector schoot tekort en er was ook niet altijd sprake van logische stappen (*sequencing*). In de eerste jaren na 2005 bestond onvoldoende verband tussen ontwapening, demobilisatie, en re-integratie van voormalig strijders (DDR) en de opbouw en hervorming van de veiligheidssector (leger en politie – SSR).[437] Dit gold ook voor de aansluiting tussen activiteiten op het gebied van veiligheid en economische ontwikkeling, waar ontwapeningsactiviteiten aanvankelijk te weinig werden opgevolgd

435 HMA Juba, *MJSP* 2012-2015.

436 Dit gold bijvoorbeeld voor USAID en DFID.

437 De afbouw en hervorming van de SPLA werd onvoldoende gecoördineerd met de opbouw van een effectieve politiemacht. Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, pp. xvii, 115.

door sociaaleconomische projecten.[438] *Aiding the Peace* stelt dat de *Joint Integrated Units* weinig effectief waren bij het verhinderen van gewapend conflict langs de Noord-Zuid grens. De donorsteun aan ontmijning was wel effectief. Initiatieven gericht op het oplossen van geschillen tussen bevolkingsgroepen (*community-based security*) kregen toenemende aandacht, maar bleken veelal geïsoleerd van aard en niet verbonden met activiteiten op nationale schaal.

Box 7.1.1 *UN Mission in Sudan* (UNMIS) en *UN Mission for South Sudan* (UNMISS)

Zoals verordonneerd door de VN-Veiligheidsraad formuleerde UNMIS een beschermingsstrategie, die moest passen in het *UN integrated strategic framework* – het raamwerk voor afstemming van de activiteiten van UNMIS en die van de overige VN-organisaties. De eindverantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers en de stabiliteit in Soedan lag echter bij de regering in Khartoem waar, zoals is geconstateerd, de politieke wil in belangrijke mate ontbrak.

De evaluatie *Aiding the Peace* oordeelt gemengd over de rol die UNMIS heeft kunnen spelen in het Zuidelijk Soedan.[439] Deels kwam dit doordat UNMIS niet de wil en capaciteit had om haar mandaat op robuuste wijze uit te voeren. Vooral bij de bescherming van burgers die slachtoffer waren van gewapende aanvallen en mensenrechtenschendingen ontbrak het vaak aan daadkrachtig optreden. Risicomijdend gedrag en de moeilijk toegankelijke gebieden in het Zuiden zorgden ervoor dat de missie zijn *monitoring* rol beperkt heeft uitgeoefend. Er was kritiek op de UNMIS-structuur: een civiele/politieke component en een humanitaire/ontwikkelingscomponent. De laatste bestond uit meerdere gespecialiseerde secties die veel overlap vertoonden met andere VN instellingen in Zuidelijk Soedan. Deze duplicatie ondermijnde de coördinatie en inzet van de hele VN-operatie. Voorts vertraagde de bureaucratie de uitvoering van belangrijke veiligheidsactiviteiten, zoals het 2005-2008 *Interim Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programme*.

Het Nederlandse contingent in UNMIS was klein. De infrastructuur in de gebieden waar de Nederlandse militairen en politiefunctionarissen waren gestationeerd was gebrekkig en de leefomstandigheden waren primitief. Dit beperkte de praktische uitvoerbaarheid van de missie en een deel van het personeel ervoer de uitzending als veeleisend. Een verkorting van de uitzendduur zou echter de effectiviteit van de inzet hebben verminderd.[440]

[438] De tekortkomingen van donoren bij de hervorming van de veiligheidssector worden mede toegeschreven aan de context in Zuidelijk Soedan (weerbarstige etnische configuraties; onkunde, soms onwil aan de zijde van de overheid), beperkte capaciteit van de internationale veiligheidstroepen, en de intrinsieke zwakte van veiligheidsinitiatieven. Binnen Zuidelijk Soedan duurden gewapende conflicten voort, veelal veroorzaakt door de strijd om toegang tot hulpbronnen (land, water en vee).

[439] Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 37.

[440] Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan de United Nations Mission In Sudan (UNMIS)*, 2012.

Er wordt geen oordeel gegeven over de resultaten van *UN Mission for South Sudan* (UNMISS) aangezien deze niet volledig operationeel was in de onderzoekperiode.[441]

Een holistische benadering ontbrak in de aanpak van de hervorming en opbouw van de rechtsstaat: activiteiten werden doorgaans projectmatig en weinig geïntegreerd opgezet. Donoren beschouwden bovendien de opbouw van de rechtsstaat als onderdeel van algemene staatsopbouw en richtten zich niet op specifieke regio's waar gewelddadig conflict keer op keer de kop opstak.

De veiligheidssituatie binnen Zuid-Soedan bleef in de twee jaren na de onafhankelijkheid wankel: gewelddadige incidenten, al dan niet economisch, etnisch of politiek bepaald, bleven zich voordoen. Het wijdverspreide wapenbezit onder de bevolking gaf mede aanleiding tot banditisme. Leger en politie bleken niet goed in staat een en ander te beteugelen.

Legitiem bestuur

De afgelopen jaren werd voortgang geboekt bij de opbouw van de Zuidelijk Soedanese overheidsinstellingen en de levering van basisvoorzieningen. Echter, dit bleek een moeizaam proces. De op capaciteitsopbouw gerichte hulpprogramma's waren aanvankelijk zeer ambitieus en hadden een overwegend technisch karakter. De donoren namen aan dat de overheid redelijk snel zelf verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor effectief bestuur. De nadruk op technische assistentie aan centrale overheidsinstanties was gebaseerd op de veronderstelling dat de capaciteitsopbouw zou resulteren in de vergroting van de reikwijdte van basisvoorzieningen, zowel in Juba als daarbuiten.[442] Het duurde enige tijd voordat de donoren, waaronder Nederland, zich realiseerden dat zij te maken hadden met een regering in 'overlevingsmodus'. De *Government of Southern Sudan* kreeg met ingang van 2005 bestuursverantwoordelijkheid over een zeer instabiele regio en was zelf gefragmenteerd en zeer onervaren; politieke en bestuurlijke consensus was niet vanzelfsprekend.[443]

Geconstateerd kan worden dat het in de periode 2005-2011 ontbrak aan een gezamenlijke donorstrategie met betrekking tot de opbouw van instituties in Juba en de tien administratieve regio's (staten).[444] Zowel de vergroting van de capaciteit van de overheid als de opbouw van de rechtstaat (legitieme overheid) door hervorming van politie en justitie vorderden langzaam. Dit was het gevolg van een weinig holistische visie op de problematiek

441 Verwezen wordt naar een vroege *assessment* opgesteld door Clingendael: Hemmer J., *We are laying the groundwork for our own failure. The UN Mission in South Sudan and its civilian protection strategy: an early assessment*, Conflict Research Unit Policy Brief no. 25, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2013.

442 Hemmer, *South Sudan's Emergency State*, 2012, p. 4.

443 Bedacht moet worden dat veel leidende functies werden ingenomen door voormalige commandanten van de SPLA, die geen of weinig bestuurlijke ervaring bezaten. Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 125.

444 Idem, p. 124.

en de versnipperde en niet voldoende geïntegreerde projectmatige aanpak, aldus de evaluatie *Aiding the Peace*. Activiteiten op het gebied van capaciteitsopbouw liepen voornamelijk via de wederopbouwfondsen en een groot aantal internationale en nationale ngo's. Het resultaat was versnipperde, overlappende en soms tegenstrijdige programma's en projecten. De donoren, multilaterale organisaties en ngo's schipperden tussen het voldoen aan de behoefte tot het snel leveren van diensten aan de bevolking en de noodzaak tot opbouw van de capaciteit van de staat om op duurzame wijze te kunnen voorzien in basisvoorzieningen. De grote verscheidenheid aan donor initiatieven ondermijnde het *ownership* en de legitimiteit van de overheid.[445]

Het vrijwel geheel ontbreken van bestuurlijke structuren in Zuidelijk Soedan resulteerde in een zeer sterke gerichtheid onder de donoren op de opbouw van centrale instanties ten koste van die in de regio's.[446] Dit valt ook te verklaren uit het feit dat overal aan alles een grote behoefte bestond en daarom keuzes gemaakt dienden te worden.[447] Desalniettemin werd geconstateerd dat de internationale steun onvoldoende inspeelde op de door de *Government of Southern Sudan* (snel) ingevoerde decentralisatie, waarbij de lokale overheid een grote mate van verantwoordelijkheid werd toegekend.[448] Met ingang van 2009 kwam er meer aandacht voor het decentrale niveau, onder andere via programma's van USAID en UNDP, maar de reikwijdte hiervan bleef onvoldoende.

Tot op heden ontbreken in Zuid-Soedan effectieve democratische of inclusieve bestuursstructuren. De hiermee gepaard gaande disfunctionerende civiele- en veiligheidsdiensten slokken met hoge salariskosten naar schatting ongeveer 40 procent van het nationale budget op.[449] De druk op de overheidsfinanciën door de stopzetting van de oliewinning en export in 2012 en daaruit voortvloeiende bezuinigingen legde extra beperkingen op het bestuur, zowel op centraal als decentraal niveau.[450] De lokale overheden blijken niet in staat hun bestuurlijke taken naar behoren te vervullen.[451]

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)

Door de langdurige burgeroorlog, het totale gebrek aan voorzieningen in Zuidelijk Soedan en de dramatisch lage score van dit gebied op sociaaleconomische indicatoren was het noodzakelijk de basisvoorzieningen te verbeteren, ook om het vredesdividend zichtbaar te maken. De bevindingen over de effectiviteit van de bijdrage aan het creëren van vredesdividend (infrastructuur, basisvoorzieningen en middelen van bestaan) zijn weinig positief.[452] Ook vormden de dienstverlening aan en de sociaaleconomische integratie van de

445 Idem, p. 124.
446 Idem, p. xvii.
447 '*Everything is a priority*' is een befaamde uitspraak van president Salva Kiir tijdens een Wereldbank bijeenkomst. Gillies, *Uneasy Neighbours*, 2011, p. 6.
448 Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, pp. xvii, 133.
449 Hemmer, *South Sudan's Emergency State*, 2012, p. 3.
450 Idem, p. 6.
451 Maxwell, Gelsdorf & Santschi, *Livelihoods, basic services and social protection in South Sudan*, 2012, p. 2.
452 Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. xvi.

grote aantallen teruggekeerde ontheemden en vluchtelingen een probleem. Ofschoon er in de loop der jaren vooruitgang is geboekt, blijft de toegang tot basisvoorzieningen beperkt en varieert sterk van regio tot regio. De hulp benadrukte het stedelijk niveau (*urban bias*) en richtte zich te veel op Juba ten koste van de regio's.

De voortdurende instabiliteit, de extreem lage capaciteit van de *Government of Southern Sudan* op alle bestuurlijke niveaus, en het gebrek aan transport- en communicatie-infrastructuur bemoeilijkten pogingen om snel en op grote schaal basisvoorzieningen te scheppen. De bevolking heeft tot op heden te maken met extreem lage toegang tot basisvoorzieningen en er bestaat gerede twijfel aan de duurzaamheid van de tot dusver geboekte resultaten.[453] Zuid-Soedan zal voor de levering van basisvoorzieningen sterk afhankelijk blijven van externe hulp.[454] De mate van *ownership* onder de bevolking bij het proces van ontwikkeling en de doorwerking van het vredesdividend in de maatschappelijke steun voor de regering is beperkt. De gebrekkige infrastructuur is niet alleen problematisch voor economische wederopbouw en het verlenen van humanitaire hulp. Zij beperkt ook de inzet van veiligheidstroepen en politie in instabiele regio's.
De voortdurende massale humanitaire hulp had weinig te maken met (structurele) sociaaleconomische opbouw en leidde zelfs tot een zekere apathie bij de lokale bevolking om – op het moment dat er meer veiligheid en stabiliteit ontstond – zich in te zetten bij de opbouw van een eigen bestaan (*livelihoods*).

Economische ontwikkeling en de opbouw van de private sector werden tijdens de eerste jaren van de CPA-periode verwaarloosd.[455] Donoren steunden de productieve sectoren (als landbouw) in geringe mate en hetzelfde gold voor de private sector.[456] De ontwikkeling van de werkgelegenheid, vooral van belang voor jonge mannen en gedemobiliseerde strijders, in de productieve sector verliep langzaam. Dit resulteerde in een onderbenutting van het economische potentieel om via alternatieve inkomensbronnen voor voormalig strijders bij te dragen aan stabiliteit. De economische groei in Zuidelijk Soedan bleef daarom voor een zeer belangrijk deel afhankelijk van de olie. Dalende olie-inkomsten veroorzaakt door afnemende prijzen confronteerden in 2009 de overheid met een begrotingstekort dat niet kon worden opgevangen door inkomsten uit andere productieve sectoren of buitenlandse steun. Dit, samen met de onregelmatige financiële transfers van het centrale niveau (Juba) naar de regio's, erodeerde de toch al geringe reikwijdte en duurzaamheid van de basisvoorzieningen water, onderwijs en gezondheidszorg.

453 Maxwell, Gelsdorf & Santschi, *Livelihoods, basic services and social protection in South Sudan*, 2012, p. 21.
454 In januari 2012 kondigde de regering van Zuid-Soedan af dat de levering van basisvoorzieningen en geplande ontwikkelingsactiviteiten werden uitgesteld voor een periode van 30 maanden als gevolg van de stopzetting van de olieproductie en daaraan gerelateerde *austerity measures*. Hemmer, *South Sudan's Emergency State*, 2012, p. 6.
455 Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 125.
456 Maxwell, Gelsdorf & Santschi, *Livelihoods, basic services and social protection in South Sudan*, 2012, p. ii.

Efficiëntie

Tijdige inzet van middelen

Gedurende de evaluatieperiode speelde Nederland waar relevant gezien het fragiele statenbeleid actief en tijdig in op zich in Zuidelijk Soedan voordoende mogelijkheden. Een diepgaander inzicht in de context en de dynamiek daarin had echter vooral in de eerste jaren na ondertekening van de CPA kunnen leiden tot grotere flexibiliteit in de hulpprogrammering en het aanbrengen van een betere balans tussen de verschillende componenten van het geïntegreerde beleid. De bijdrage van Nederland (en die van de overige donoren) aan het scheppen van stabiliteit had wellicht groter kunnen zijn wanneer sneller was ingespeeld op de noodzaak tot opbouw van de veiligheidssector (leger en politie), de justitiële sector (formele en informele rechtspleging) en goed bestuur (bestrijding van corruptie en nepotisme).[457] Qua volume en intentie bleef de hulp aan het Zuiden aanvankelijk te zeer gericht op sociaaleconomische ontwikkeling. De tijdigheid van de implementatie van projecten en programma's werd bovendien danig beperkt door het niet adequaat functioneren van de multi-donor fondsen.

Zoals vermeld, leidde de politieke oriëntatie op *making unity attractive* ertoe dat veel donorlanden zich primair richtten op diplomatieke interactie met de regering van nationale eenheid in Khartoem. Dit uitte zich ook in de wijze waarop hun vertegenwoordigingen in Juba konden functioneren. Zo ondervond het *Joint Donor Team* problemen met het aantrekken en behouden van senior staf. Het grote aantal donoren, multilaterale instellingen en internationale ngo's, elk met hun eigen werkwijze, bemoeilijkten het voor de lokale overheid en het maatschappelijke middenveld om hun weg te vinden in de internationale hulparchitectuur. Er was sprake van groot verloop in de uitgezonden staf van de internationale organisaties. De noodzaak tot inwerken van nieuw personeel leidde tot hoge transactiekosten. Ook ontstond wrevel bij de Zuidelijk Soedanese autoriteiten die telkens werkrelaties met nieuwe counterparts moesten opbouwen. Volgens de evaluatie *Aiding the Peace* vonden veel overheidsfunctionarissen de werkwijze van de internationale gemeenschap zeer complex en beperkend voor een goede samenwerking. Deze factoren bemoeilijkten tijdige besluitvorming aan de zijde van de donoren en internationale organisaties en bij de Zuidelijk Soedanese autoriteiten.

Donorcoördinatie

Nederland speelde een actieve rol bij het arrangeren van goede donorcoördinatie. Tijdens de Oslo donorconferentie van 2005 benadrukte Nederland het belang daarvan, vooral gezien de zwakke institutionele structuur in Zuidelijk Soedan.[458] In de CPA-periode werden twee belangrijke coördinatiemechanismen opgezet: de multi-donor wederopbouwfondsen en het *Joint Donor Team* (zie box 7.1.2). Beide droegen beperkt bij aan de samenhang van de internationale hulpinzet in het Zuiden.

457 Dit betekent niet dat Nederland zich niet bewust was van deze problematiek. In politiek en diplomatiek overleg werden deze problemen veelvuldig aangeroerd.

458 *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 31 maart tot en met 4 april 2005*, TK 22 831, nr. 50, 18 april 2005.

Box 7.1.2 *Joint Donor Team*

De hulpinzet in het Zuiden werd vanaf 2006 gecoördineerd door het *Joint Donor Team* (JDT) in Juba opgezet door Nederland, Noorwegen, Zweden, Verenigd Koninkrijk. Denemarken en Canada traden later toe. Dit team had geen eigen programmabudget, maar begeleidde door de deelnemende donoren (mede) gefinancierde activiteiten en deed monitoring. De mid-term review van het *Joint Donor Team* en de evaluatie *Aiding the Peace* wijzen op de ontoereikende samenhang tussen de verschillende activiteiten.[459] De JDT-partners ontbeerden duidelijke *rules of engagement* waardoor een coherente politieke en ontwikkelingsstrategie met gemeenschappelijke doelstellingen en benaderingen ontbrak. Voor een deel lag dit aan het feit dat de diplomatieke consultaties vooral in Khartoem met de *Government of National Unity* plaatsvonden. Het JDT had geen diplomatiek-politiek mandaat: hierdoor bleven politiek en hulp grotendeels gescheiden. De kloof tussen wat het JDT kon voorstaan en het bilaterale beleid van de deelnemende donorlanden beperkte de effectiviteit van het JDT. De samenwerking tussen de *Strategic Management Board* (de hoofdkwartieren van de JDT-landen) en de *Advisory Group* (ambassades van JDT-landen in Khartoem) en het JDT was niet optimaal; organisatorische kwesties slokten veel tijd op. De *mid-term review* stelt dat het JDT ondanks deze uitdagingen, heeft bijgedragen aan de bevordering van het *ownership* bij de *Government of Southern Sudan* bij de hulpprogrammering en de inpassing (*alignment*) van deze programmering in het overheidsbeleid. Het JDT droeg in belangrijke mate bij aan het uitvoeren van gezamenlijke analyses en bevorderde de onderlinge samenwerking van de JDT-donoren en met niet in het JDT vertegenwoordigde donoren, als USAID. Gezien de proliferatie van multilaterale en bilaterale projecten kan echter gesteld worden dat de bijdrage van het JDT in de hulpcoördinatie beperkt is geweest. Omdat elk land dat participeert in het JDT een eigen ambassade in Juba vestigde na de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan, zal het JDT zijn werkzaamheden in 2013 staken.

De wederopbouwfondsen waren, conform de principes van de Verklaring van Parijs, opgezet ter bevordering van de harmonisatie van de hulp mede in het licht van de geringe absorptiecapaciteit van de *Government of Southern Sudan*. Ondanks pogingen tot coördinatie middels deze fondsen bleef de hulp onvoldoende geharmoniseerd; geschat wordt dat 60 procent van de projecten op bilaterale basis werd uitgevoerd.[460] Dit werd niet in de laatste plaats veroorzaakt doordat USAID, de belangrijkste donor, projecten uitsluitend financierde via *contractors* en ngo's.

459 Bennett, J. et al., *Mid-Term Evaluation of the Joint Donor Team in Juba*, Submitted by ITAD to Norwegian Agency for Development Cooperation, 2010, p. 75.

460 In financiële termen was USAID, die niet deelnam aan gezamenlijke financieringsmechanismen, goed voor een derde (34 procent) van de bilaterale hulpinzet. Het belangrijkste deel van de fondsen van de andere bilaterale donoren, waaronder Nederland, werd via de gezamenlijke fondsen geleid, waardoor deze van groot belang waren in Zuidelijk Soedan. Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 68.

De evaluatie *Aiding the Peace* wijst op het feit dat de effectiviteit van de gezamenlijke fondsen aanvankelijk ernstig tekortschoot. De uitvoering van projecten verliep zeer traag door de stroperige bureaucratische procedures van de door de Wereldbank en VN beheerde fondsen (voor een bespreking van het *Multi-Donor Trust Fund Southern Sudan*, zie box 7.1.3). Geleidelijk aan gingen donoren meer bilateraal werken en werden een aantal andere fondsen opgezet zoals het *Basic Services Fund*, het *Capacity Building Trust Fund* en het UNDP *Recovery Fund* voor Zuidelijk Soedan waardoor men makkelijker tot *quick impact* projecten kon komen.

Een onderzoek naar de toepassing van de Verklaring van Parijs in Soedan tot 2007 concludeert dat het zinvoller zou zijn geweest om de principes van deze Verklaring in gezamenlijkheid toe te passen in plaats van de nadruk te leggen op coördinatie en harmonisatie.[461] Ook *Aiding the Peace* onderstreept dat (de meeste) donoren te zeer hun best deden om deze twee principes te volgen, wat ten koste ging van lokale oriëntatie: het snel kunnen inspelen op veranderingen veroorzaakt door lokale dynamiek en inrichting van de hulp op basis van prioriteiten van de overheid (*ownership* en *alignment*). [462] Overigens dient te worden opgemerkt dat de geringe aansluiting van de hulp bij de nationale prioriteiten ook (terecht) voortvloeide uit onvoldoende vertrouwen in de intenties en capaciteit van de overheid.

Box 7.1.3 *Multi-Donor Trust Fund Southern Sudan*

Financieringsmechanismen als het door de Wereldbank beheerde *Multi-Donor Trust Fund Southern Sudan* (MDTF-SS) en door de VN beheerde fondsen scoren in potentie hoog op donorcoördinatie, harmonisatie, *ownership*, *alignment* en *accountability*. In de praktijk hadden zij in Zuidelijk Soedan echter beperkt resultaat bij het effectief en efficiënt uitvoeren van programma's en projecten. Aan de hand van het eerst ingestelde fonds, het MDTF-SS, wordt een aantal aspecten belicht die het functioneren van deze fondsen in de specifieke context van Zuidelijk Soedan heeft belemmerd.

In de eerste plaats kende het MDTF-SS meerdere moeilijk met elkaar te verenigen doelstellingen:

- Tegelijkertijd moesten korte termijn en lange termijn resultaten worden behaald, te weten het snel voorzien in de levering van basisvoorzieningen en een *kick-start* te geven aan sectorale wederopbouw en ontwikkelingsprogramma's. Daarnaast moest het fonds een instrument zijn voor de opbouw van de capaciteit van de centrale en decentrale overheid om deze in staat te stellen de hulp te kunnen managen en het eigen financiële en operationele management op orde te brengen;
- Het fonds moest een efficiënt financieringskanaal zijn voor ngo's, uitvoeringsorganisaties van de VN en overheidsorganisaties;

[461] Haslie, A. & Borchgrevik, A., *International Engagement in Sudan after the CPA*, Norwegian Institute of International Affairs, 2007. Genoemd in Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 76.

[462] Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 76.

- Het diende tevens een platform te vormen voor donorcoördinatie en (politieke) dialoog met de centrale overheid;
- Daarnaast was het fonds ingesteld ter vermindering van fiduciaire risico's van individuele donoren en om als stabiele financieringsfaciliteit te dienen: het uitvallen van een enkele donor zou geen belangrijke consequenties hebben.[463]

Een tweede factor betrof het interne management. De Wereldbank zette, vooral in de beginfase, onvoldoende capaciteit in om het fonds goed te managen. Een derde factor betrof het gebrek aan absorptiecapaciteit en mogelijkheden voor goed beheer aan de zijde van de overheid. Ook kwam de overheid de afspraak niet na eigen financiële middelen (uit de olie-inkomsten) bij te dragen. Tot slot bleek het fonds onvoldoende in staat om snel en adequaat in te spelen op zich in de dynamische context van Zuidelijk Soedan voordoende knelpunten en kansen.

Deze combinatie van factoren leidde ertoe dat het MDTF-SS niet aan de hoge verwachtingen kon voldoen en spoedig een slechte reputatie kreeg. Het bleek niet goed mogelijk deze manco's snel te verhelpen en als gevolg daarvan oefenden de donoren (en de Zuidelijk Soedanese overheid) druk uit om andere financieringsfaciliteiten op te zetten, onder beheer van VN-instellingen. Het effect was een serie fondsen die *de facto* vrijwel identieke activiteiten dienden te financieren. Op hun beurt kregen de door de VN beheerde fondsen ook te maken met uitputtingsproblemen, tevens veroorzaakt door stroperige procedures. Uiteindelijk werd besloten om het beheer van enkele van deze fondsen over te laten aan private management consultants. Dit resulteerde in beter beheer en de mogelijkheid om meer flexibel in te spelen op veranderingen in de context en de gelden sneller aan te wenden.

Nederland volgde de beleidslijn 'multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig', maar werd net als andere donoren gaandeweg terughoudender ten aanzien van de inzet via gezamenlijke fondsen. Verwacht wordt dat betere mogelijkheden ontstaan voor het opzetten van een bilateraal programma nu Zuid-Soedan onafhankelijk is. Het MJSP 2012-2015 stelt dat daarbij rekening zal worden gehouden met aansluiting bij andere donoren en ontwikkelingspartners en het zoveel mogelijk kanaliseren van fondsen via multilaterale instellingen.[464]

De afgelopen jaren werden landen als India, Maleisië, China en enkele Arabische staten steeds actiever in Soedan. Vooral China en Maleisië investeerden veel in de oliesector en infrastructuur. Zij hadden daarbij een 'non-interventie beleid' ten aanzien van binnen-statelijke aangelegenheden. De door deze 'non-DAC donoren' gefinancierde activiteiten,

463 Wereldbank, *Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan: Taking Stock and A Way Forward. AFR/OPCS Implementation Support Mission*, 2010, p. ii.

464 HMA Juba, *MJSP* 2012-2015.

die overigens van beperkte omvang waren in Zuidelijk Soedan, werden vrijwel niet gecoördineerd met die van de overige donoren.[465]

7.1.6 Conclusies

Mede door de voortdurende internationale aandacht voor en druk op de betrokken partijen (de regering in Khartoem en de regering van Zuidelijk Soedan) verliep de uitvoering van de *Comprehensive Peace Agreement* grotendeels conform plan. Dit leidde uiteindelijk zonder langdurig en bloedig conflict tot de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan. Tegelijkertijd blijven enorme politieke, humanitaire en sociaaleconomische uitdagingen bestaan, zowel in Soedan als in Zuid-Soedan. Zuid-Soedan kent een hoge mate van voortdurende interne instabiliteit, waarbij lokale conflicten kunnen escaleren tot een omvangrijk nationaal conflict. Ook duren de politieke spanningen tussen Zuid-Soedan en Soedan voort.

Donoren, waaronder Nederland, hebben in deze complexe context met beperkt resultaat kunnen bijdragen aan vredesopbouw en ontwikkeling in het Zuiden. De korte duur van de CPA-periode en het uitgangspunt dat Soedan één land zou dienen te blijven hadden invloed op de donorinzet in het Zuiden. Door het vooropstellen van *making unity attractive* ging minder aandacht uit naar de interne politieke dynamiek in het Zuiden. In plaats van een 'post-conflict' situatie waar wederopbouw centraal kon staan, was sprake van een zeer volatiele en onduidelijke politieke en bestuurlijke situatie. Men beschouwde de CPA als startpunt voor wederopbouw, terwijl er feitelijk nog hard aan vredesopbouw en veiligheid binnen Zuidelijk Soedan en tussen Noord en Zuid gewerkt moest worden. Dat laatste had de primaire aandacht van de internationale gemeenschap.

In de eerste jaren na 2005 kwam de nadruk in het Zuiden te veel te liggen op het creëren van vredesdividend door middel van de levering van basisvoorzieningen en de opbouw van de capaciteit van de overheid om snel in staat te zijn diensten te leveren en het bestuur ter hand te nemen. Op zich was dat niet zo verwonderlijk, immers, dat zou ook moeten gebeuren in een situatie waarin Zuidelijk Soedan als autonome eenheid zou functioneren in een federaal Soedan. De door veel donoren gehanteerde financiering via de gezamenlijke fondsen heeft deze hulpinzet ten aanzien van capaciteitsopbouw en vredesdividend echter aanzienlijk vertraagd. Meer flexibiliteit in programmering, frequente monitoring, toepassing van conflictanalyse en lokale kennis, én voldoende presentie op veldniveau waren bevorderlijk geweest voor een meer effectieve en efficiënte inzet.

Met de kennis en ervaring van nu kan worden gesteld dat donoren in de eerste jaren na de ondertekening van de CPA mogelijk een grotere bijdrage hadden kunnen leveren aan de bevordering van de interne veiligheid door meer aandacht te besteden aan de opbouw van het politieapparaat, de rechtsstaat en goed bestuur. Ook had een grotere inzet op herstel van de economie gepleegd kunnen worden. Al deze aspecten zijn van belang als basis voor de vorming van een legitieme overheid en een levensvatbare en stabiele samenleving. In de

[465] Bennett, *Aiding the Peace*, 2010, p. 46.

loop der jaren werd wel meer aandacht gegeven aan de veiligheidssituatie in het Zuiden en werd de notie van geïntegreerd beleid steeds meer de leidraad voor de vormgeving en uitvoering van de Nederlandse inzet.

Nederland raakte in toenemende mate overtuigd dat werken in fragiele condities als Soedan het nemen van verantwoorde risico's vereist om te kunnen bijdragen aan het voorkomen van (hernieuwd) conflict en het (weder)opbouwen van staat en maatschappij. Condities werden geschapen om dergelijke risico's te kunnen nemen; de hulp werd stevig geflankeerd door doortastend diplomatiek en politiek overleg op sensitieve politieke en administratief-bestuurlijke onderwerpen. De steun aan Zuidelijk Soedan en de overige delen van Soedan werd verleend onder duidelijke voorwaarden aan de machthebbers in Juba en Khartoem.

Zuid-Soedan werd met ingang van 2011 een OS-partnerland wat impliceert dat de bilaterale samenwerking op een breed terrein vorm gegeven kan worden. Het is echter van even groot belang om ook aandacht te blijven geven aan Soedan, aangezien de Noord-Zuid dynamiek een cruciale rol zal spelen in de verdere ontwikkeling van Zuid-Soedan en de noordelijke buur. De problematiek van beide landen kan niet van elkaar worden gescheiden. Het in de regionale context goed functioneren van Zuid-Soedan is van belang voor stabiliteit, economische samenwerking en migratie.

De uitdagingen voor de komende jaren zijn enorm. Stabiliteit en veiligheid in de grensstreek met het Noorden zijn zeer wankel. Dit geldt ook binnen Zuid-Soedan waar sprake blijft van lokaal bloedig etnisch geweld. Het acuut terugdringen van dit geweld vereist onder meer ontwapeningsacties die alleen realistisch zijn wanneer de spanningen tussen Zuid-Soedan en Soedan zijn verminderd; op de meer lange duur kunnen alleen meer inclusief bestuur en het scheppen van werkgelegenheid, vooral voor jonge mannen, soelaas bieden. De economische infrastructuur zal verder moeten worden opgebouwd met aandacht voor het verminderen van de afhankelijkheid van olie en het realiseren van een grotere mate van voedselzekerheid. Bij de opbouw van de staat dient sterk te worden gefocust op het scheppen van democratisch en inclusief bestuur, waarbij corruptie wordt teruggedrongen. Het is zaak de diverse etnische groeperingen via een zo inclusief mogelijke 'bottom-up benadering' bij de verdere ontwikkeling van de natie te betrekken.

7.2 Somalië

7.2.1 De problematiek

Na de ineenstorting in 1991 van het regime van dictator Mohammed Siad Barre geldt Somalië als een 'mislukte staat' die geteisterd wordt door separatisme, gewapende strijd tussen clans, islamitisch terrorisme en sociale en bestuurlijke ontwrichting. Sinds die tijd zijn er tevergeefs pogingen gedaan tot het bereiken van vrede, waarbij ook landen in de regio en de internationale gemeenschap een rol hebben gespeeld. Het afgelopen decennium ontwrichtten de voortdurende gevechten tussen de door de internationale

gemeenschap gesteunde *Transitional Federal Government* (TFG) en de radicaalislamitische groepering *Al Shabaab* het land. De humanitaire nood is nog altijd enorm.

De wanorde in Somalië maakt deel uit van een regionale dynamiek. Zo vochten Ethiopië en Eritrea hun eigen geschillen deels uit in Somalië. Andersom bedreigde de situatie in Somalië de nationale stabiliteit en veiligheid van de buurlanden. De hoop van de internationale gemeenschap was vooral gevestigd op twee akkoorden: het *Djibouti Peace Agreement* uit 2008[466] en de in 2011 getekende *Road Map*. Begin 2007 werd de VN-gemandateerde vredesmacht *African Union Mission to Somalia* (AMISOM) ingesteld. De VN ondersteunde de Afrikaanse Unie via onder meer het *UN Support Office for AMISOM*. Ook de EU was nauw betrokken, vooral via de *African Peace Facility* (APF).[467] Na een serie van aanvallen van de overheid in Mogadishu en een Keniaanse militaire interventie in 2011, is *Al Shabaab* voor een groot deel verdreven uit hun belangrijkste bolwerken. In 2012 is het eerste formele Parlement in meer dan twintig jaar tijd beëdigd waarmee een eind is gekomen aan de transitieperiode. Een redelijk recente ontwikkeling is de opkomst van piraterij langs de kust van Somalië.

Naast AMISOM, was de meest zichtbare (recente) internationale militaire inspanning de beveiliging van koopvaardijroutes en voedseltransporten tegen piraten. Nederland escorteerde in 2008 *World Food Programme* (WFP)-konvooien met twee marineschepen. Ons land droeg vervolgens regelmatig bij aan de maritieme EU-missie *Atalanta* en de NAVO-missies *Allied Protector* en *Ocean Shield*.

7.2.2 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid

De Hoorn van Afrika gold in de onderzochte periode toenemend als een prioritaire regio binnen het Afrika-beleid.[468] Somalië bleef echter – mede vanwege de grote onveiligheid – de status van partnerland, profielland of aandachtsland voor het bedrijfsleven ontberen.[469] Nederland definieerde overigens na 2006 de bestuurlijke eenheden Somaliland en Puntland

[466] Afgesloten na bemiddeling van de speciaal vertegenwoordiger van de VN voor Somalië en mede ondertekend door de *Transitional Federal Government* en de *Alliance for the Re-liberation of Somalia* factie. De vredesovereenkomst voorzag in elf punten, inclusief een wapenstilstand, de terugtrekking van buitenlandse (vooral Ethiopische) troepen uit Somalië en de komst van een internationale vredesmacht.

[467] Deze APF werd opgericht in 2004 en in 2007 door de EU en AU verbreed tot conflictpreventie en post-conflict stabilisatie. In het verlengde van het *Partnership for Peace and Security* van de *Joint Africa-EU Strategy*, worden via het APF fondsen toegekend aan: capaciteitsopbouw, vredesoperaties, *early response mechanisms* en noodgevallen.

[468] De Afrika-notitie van oktober 2003 duidde de regio als kansrijker dan West-Afrika. Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten'*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003. Kamerbrieven en beleidsstukken spraken over Somalië in termen van – al of niet versterkt – 'Nederlands belang', 'focus' of 'identificatie van de Nederlandse niches en intensivering van de regionale benadering'. Bijvoorbeeld *Jaarplan EFV 2012*, pp. 7-9.

[469] *Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten'*, 3 oktober 2003. DAF/MZ merkte in het GKM bij het *jaarverslag 2006/jaarplan 2007* van HMA Nairobi op: 'Momenteel kent R geen prioriteit toe aan Somalië'. HMA Nairobi, *Jaarverslag 2006/jaarplan 2007*, pp. 7-8.

als prioriteitsgebieden. De situatie was hier betrekkelijk rustig in verhouding tot de rest van Somalië.[470] Vanaf 2008 (Djibouti-akkoord) richtte de Nederlandse aandacht zich meer op de centrale *Transitional Federal Government*.

Uitgangspunt was stabilisatie 'van onderop': de verbetering van overheidsstructuren en de *rule of law* op lokaal niveau, van het levensonderhoud en van de weerbaarheid tegen rampen. Bij gebrek aan een legitieme centrale Somalische overheid lag de Nederlandse nadruk op de multilaterale aanpak, vooral via de EU, VN en AU. Grondslag was daarbij steeds dat de aanpak regionaal moest zijn, vooral vanwege de *spill-over* problematiek binnen de Hoorn van Afrika. Groeiende aandacht was er daarbij voor de conflicten in Ethiopië en in Soedan. Nederland benadrukte – in lijn met de internationale consensus – dat alleen de Somaliërs en regionale mogendheden zélf de problemen konden oplossen. Terughoudendheid en conditionaliteit waren hier trefwoorden.[471] Het bilaterale kanaal werd in de gehele periode beperkt benut.[472]

Nederland werkte primair via de EU. De EU was hoofddonor en belangrijk initiatiefnemer voor de inspanningen om tot een politieke dialoog te komen. De unie steunde daarbij overgangsinstituties als de TFG en het *Transitional Federal Parliament*, evenals de vredesmacht AMISOM en de training van militaire eenheden van de TFG. Daarnaast voerde ze vanaf eind 2008 de antipiraterijmissie *Atalanta* uit. De informele *International Contact Group on Somalia* was vanaf 2006 het belangrijkste overlegorgaan in VN-kader. Deze was vooral samengesteld uit VN-ambassadeurs van westerse lidstaten.

Het Nederlandse beleid onderstreepte steeds de noodzaak om te komen tot een geïntegreerde (*comprehensive* en 3D-gerichte) aanpak. Deze moest de *root causes* aanpakken. Het jaarplan 2009 van de Nederlandse ambassade in Nairobi bijvoorbeeld formuleerde als doelstelling: '*Coordinated international community support for an inclusive peace process leading to greater stability as well as a more integrated approach to related developments in The Horn*'.[473] Conform relevante regeringsnotities was het uitgangspunt steeds dat méér veiligheid en stabiliteit zou leiden tot méér ontwikkeling en grotere stabiliteit in de regio.

Belangrijke bouwstenen van het Nederlandse beleid waren leniging van de (chronische) humanitaire nood en – althans vanaf 2008 – de bestrijding van piraterij. Andere aandachtsvelden, van minder belang, waren de groeiende stroom (illegale) asielzoekers richting Nederland en de veiligheidssituatie (vooral de terrorismedreiging) in Somalië zelf.

[470] Netherlands Embassy Nairobi, *Strategic plan 2012-2015 for Kenya, Somalia, the Seychelles and UNEP*, pp. 19-20.

[471] Zie bijvoorbeeld: Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief Nederlandse inzet op bevordering stabiliteit Somalië*, TK 22 831, nr. 63, 16 september 2011.

[472] De ambassade identificeerde als bilaterale elementen met 'aanvullende waarde': vergroting van de Nederlandse kennis en expertise inzake Somalië, bijdragen aan de *rule of law*, verbetering van de basisdiensten en *human security*, bestaanszekerheid en verbeterde weerstand tegen droogte.

[473] Netherlands Embassy Nairobi, *Kenya Multi-annual strategic plan 2009-2011 and annual plans 2009 for the permanent mission to UNEP and UN-Habitat and Somalia*, bijlage 2. Alle relevante beleidsstukken hanteren vergelijkbare terminologie.

Parallel aan de uitwerking van deze vier accenten verminderde echter de Nederlandse hoop op wezenlijke politieke vooruitgang en structurele verbetering. Dit ondanks het *Djibouti Peace Agreement* van 2008. Eérst moest de TFG gaan functioneren, dan pas zouden initiatieven op het terrein van goed bestuur vruchten kunnen afwerpen, aldus Nederland. Een zekere ontnuchtering was merkbaar in de onderzochte periode.

Kamerbrieven en beleidsstukken benadrukten voortdurend dat Nederland zich zou blijven inspannen om Somalië op de humanitaire agenda te houden.[474] Het beleid plaatste de humanitaire hulp in een ruimere agenda van capaciteitsopbouw en stabiliteit. Uitgangspunten waren de nadruk op het multilaterale kanaal (in hoofdzaak EU), opvang van vluchtelingen in de regio en het '*do no harm*'-principe: de humanitaire hulp mocht niet leiden tot nieuwe spanningen en conflicten. De ambassade richtte zich vooral op donorcoördinatie en maakte deel uit van de zogenoemde *core group* van betrokken landen om bilaterale projecten te identificeren.[475] Aanvankelijk lag het accent op noodhulp in centraal Somalië en op rehabilitatiegerichte hulp in het Noorden. Dit werd na 2008 iets gelijkgetrokken.

Piraterijbestrijding groeide na 2008 uit tot de tweede hoofdbouwsteen van het Nederlandse Somalië-beleid. Het ministerie van Defensie toonde een sterke profileringsbetrokkenheid bij de militaire aspecten van dit dossier. Telkens opnieuw onderstreepte de regering het belang – voor een handelsnatie als Nederland – van het openhouden van de maritieme doorgangsroutes langs de Hoorn. Nederland benadrukte ook het belang van internationale militaire samenwerking (voor zowel NAVO als EU waren dit belangrijke missies), het internationaalrechtelijke aspect (vrijheid van zeevaart), evenals zijn algemene verplichtingen als lid van de internationale gemeenschap. Een ruime meerderheid in de Tweede Kamer ondersteunde de Nederlandse antipiraterij-aanpak.

Het beleid legde een causaal verband tussen het piraterijprobleem enerzijds en de bredere ontwikkelingsachterstand van Somalië en de regionale instabiliteit anderzijds. Overkoepelende beleidsgedachte was dat piraterij zowel oorzaak als gevolg was van de blijvende armoede, straffeloosheid en instabiliteit in Somalië. Zo werd piraterijbestrijding gemotiveerd als hecht bestanddeel van een geïntegreerd beleid. De ambassade koppelde bijvoorbeeld de ervaringen met piraterijbestrijding en de bijbehorende lessen aan een dieper inzicht in de *root causes*. Dit zou helpen de *comprehensive approach* te versterken: '*We will also seek ways to couple the Dutch maritime efforts and experiences gained (Atalanta, NATO and also the K-Mar secondment to UNODC [zie onder]) to our understanding of the situation on land (root causes, political situation in Somaliland and Puntland) so that we may push for a more comprehensive EU/UN*

474 Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief inzake de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-operatie 'Allied Protector' ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië*, TK 29 521, nr. 93, 13 maart 2009.

475 Vrijwel alle multilaterale organisaties hebben in Nairobi hun hoofdkwartier. De ambassade had verder een adviesfunctie richting Den Haag betreffende de realiteitswaarde van door UN OCHA opgestelde *Consolidated Agency Appeals* en ondersteunde het *Common Humanitarian Fund* (eveneens rol van UN OCHA).

strategy to tackle this problem in an integral and sustainable manner'.[476] Ook de piraterijnetwerken en de leiders moesten daarbij worden aangepakt.[477] Het probleem moest uiteindelijk in en door de regio zelf worden opgelost (*local ownership*).

In lijn hiermee benadrukte het beleid dat korte termijn symptoombestrijding (het daadwerkelijk beletten van aanvallen door piraten) zou moeten overgaan in een meer structurele langere termijn inspanning.[478] Zo stelden beleidsmakers voor in te zetten op sociaaleconomische programma's voor alternatieve inkomstenbronnen. De nadruk lag in de praktijk vooral op de opbouw van de gehele (regionale) keten van preventie, gevangenneming, berechting en detentie. De *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* was hiervoor het diplomatieke hoofdforum in VN-kader.[479] Nederland wenste onder andere piraterijkamers (rechtbanken) en detentiefaciliteiten in Puntland en Somaliland. Relevant was hier ook het *Counter Piracy Program* van het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Dit richtte zich mede op capaciteitsopbouw en berechtingsmechanismes, inclusief *post-trial* overdracht aan andere landen. Nederland steunde verder actief de pogingen van de EU om tot regionale capaciteitsopbouw (zoals een effectieve kustwacht) te komen. De EU is de motor achter juridische afspraken met regiolanden als de Seychellen en Kenia over detentie en overdracht.[480] In dit opzicht blijkt ook dat de Nederlandse inzet vanaf 2011 niet langer alleen via Mogadishu verliep, maar dat ook Puntland en Somaliland steeds vaker gesprekspartner werden.

476 HMA Nairobi, *Annual Report 2010 including PV UNEP and Somalia*, p. 3. Het jaarplan 2009 van de ambassade in Nairobi noemde bijvoorbeeld als een van de '*country-level outputs*': *'An approach to combating piracy that also treats it as a symptom of underlying problems related to lack of governance, conflict and poverty'*. Netherlands Embassy Nairobi, *Kenya Multi-annual strategic plan 2009-2011 and annual plans 2009 for the permanent mission to UNEP and UN-Habitat and Somalia*, bijlage 2.

477 De regering vroeg voor dit aspect extra aandacht in haar adviesaanvraag bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (van 22 maart 2010) over het piraterijprobleem en benadrukte het belang dit op de agenda van de *Contact Group* en *Financial Action Task Force* te plaatsen. Nederland gaf verder aan informatie via Europol en het EU-agentschap Eurojust te willen delen.

478 In nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de *Conflict Research Unit* van het Instituut Clingendael in mid-2011 een *quick scan* op van de door Nederland ondersteunde activiteiten binnen Somalië én werden beleidssuggesties gedaan voor initiatieven waaraan Nederland een bijdrage zou kunnen leveren. De *quick scan* heeft bijgedragen aan verdere discussie binnen het ministerie over mogelijke intensivering van het beleid met betrekking tot Somalië. Ten tijde van het opstellen van dit rapport is dit toekomstig beleid nog niet uitgekristalliseerd. Wel is duidelijk dat bezien zal worden in hoeverre met de regering van Somalië kan worden gewerkt nu deze meer controle over het grondgebied heeft verkregen, na de uitkomst van de strijd met *Al Shabaab*. Zie bijvoorbeeld: *Brief Nederlandse inzet op bevordering stabiliteit Somalië*, 16 september 2011; Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met verslag van het bezoek van de staatssecretaris aan Ethiopië en Somaliland*, TK 29 237, nr. 139, 15 juni 2011.

479 *Brief inzake de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-operatie 'Allied Protector' ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië*, 13 maart 2009. Deze werkte op basis van de zogenoemde Djibouti-gedragscode. Twintig betrokken staten hebben hierin afspraken vastgelegd over piraterijbestrijding.

480 Nederland poogde in 2008-2009 om tot een internationaal hybride antipiraterijtribunaal te komen. Dit voorstel werd onder andere ingebracht in de Algemene Vergadering van de VN. De meeste lidstaten wensten echter nationale capaciteitsopbouw in de regio zelf. Nederland legde zich hierbij neer.

Ook het derde beleidsaccent vloeide voort uit een rechtstreeks Nederlands belang: de groeiende stroom (illegale) asielzoekers vanuit de Hoorn richting Nederland, inclusief het beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Somaliërs vormden tegen 2010 de grootste groep asielzoekers.[481] Met name het kabinet-Rutte I zette in op dit dossier. Dit bracht een toenemende consulaire werklast met zich mee. Het Nederlandse beleid ging hierbij steeds uit van: bescherming in de regio zelf (voorkomen van migratiestromen), repatriëring en waar mogelijk integratie in de Nederlandse maatschappij.[482] Nederland lobbyde op dit punt regelmatig bij onder andere UNHCR en Kenia. Omdat de meeste asielzoekers via Kenia doorreisden naar Europa, vroeg de ambassade nadrukkelijk bij de Keniaanse autoriteiten om medewerking. De beleidsmakers bleven overigens in de gehele periode pessimistisch over de mogelijkheid van een effectieve opvang van vluchtelingen (en potentiële asielzoekers) in de regio en over het verminderen van de bijbehorende consulaire werklast.[483]

Het vierde accent betrof de Somalische veiligheidssituatie en de terrorismedreiging, in samenhang met grensoverschrijdende criminaliteit. Vooral *Al Shabaab* was een destabiliserende factor. Buurland Kenia baarde in toenemende mate zorgen. Tot 2008 was het bovenal een neutrale partner en mediator, daarna raakte Kenia meer en meer betrokken bij het kruitvat Somalië ten gevolge van grensoverschrijdende criminaliteit (zoals smokkel), de instroom van vluchtelingen, de infiltratie door Somalische terreurgroepen en de gevolgen van piraterij.

De Nederlandse diplomatie droeg consequent bovengenoemde accenten uit. Hierbij werd, als gezegd, primair via de EU gewerkt, steeds in samenspraak met de VN en de AU. Staatssecretaris Knapen bezocht Somalië tot driemaal toe in de periode 2011-2012. Belangrijke Nederlandse zorg was dat de aanzienlijke Europese geldstromen zich onvoldoende vertaalden in daadwerkelijk Europees politiek gewicht in Somalië zelf. Een belangrijke rol werd daarom toegedacht aan de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de Hoorn van Afrika, die begin 2012 aantrad. Nederland ondersteunde niet het streven van de autonome regio Somaliland om onafhankelijkheid te verwerven.

7.2.3 Uitgaven

In de door dit onderzoek bestreken periode onderhield Nederland geen bilaterale ontwikkelingsrelatie met Somalië wat ook in het relatief lage niveau van uitgaven wordt gereflecteerd. Bij voortduring werd humanitaire hulp verleend. In 2005 werden geen OS-budgetten voor structurele ontwikkeling in Somalië gevoteerd. In de daaropvolgende jaren namen de bedragen voor wederopbouw en ontwikkeling beperkt toe. De totale uitgaven voor periode 2005-2011 van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor Somalië

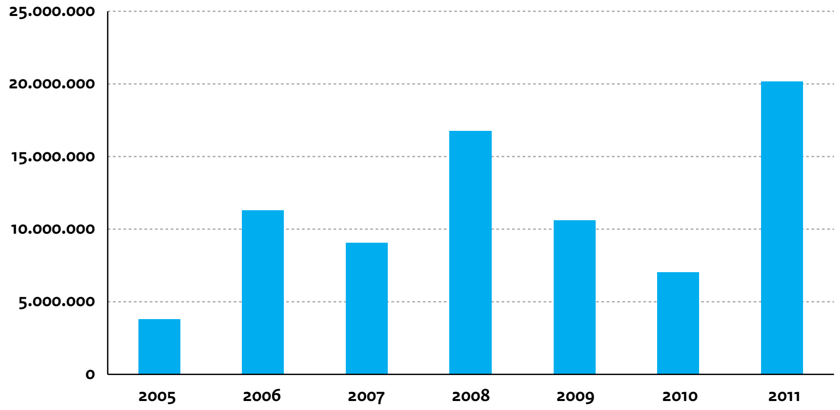
481 De effecten van dit beleid werden niet onderzocht in deze beleidsdoorlichting.
482 *Brief Nederlandse inzet op bevordering stabiliteit Somalië*, 16 september 2011.
483 In 2010 kwam Somalië terug op de lijst van Migratie en Ontwikkeling-landen, tot tevredenheid van de ambassade in Nairobi.

beliepen EUR 79 miljoen. De jaarlijkse bijdrage fluctueerde tussen EUR 4 miljoen en EUR 20 miljoen (zie figuur 7.2.1).

De uitgaven verricht ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie voor de Nederlandse bijdrage aan de internationale antipiraterijmissies langs de kust van Somalië beliepen tot en met 2011 circa EUR 34 miljoen. Ook werden door het ministerie van Buitenlandse Zaken antipiraterij initiatieven ondersteund, die niet allemaal voor Somalië waren geoormerkt (zie hieronder).

Figuur 7.2.1 *Somalië: Uitgaven per jaar, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 78,7 mln.



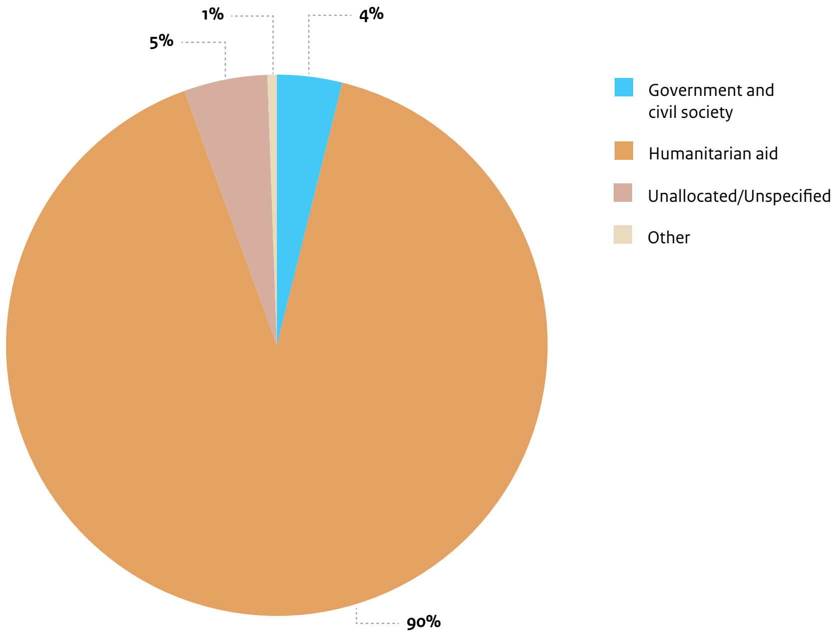
Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Uitgaven naar sector

Bijna het geheel van de uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken is besteed aan humanitaire hulp (90 procent). In totaal werd EUR 71 miljoen besteed aan directe noodhulp (onderdak, water en sanitaire voorzieningen, en gezondheidszorg) en aan de kosten gemoeid met logistiek en coördinatie van de hulpverlening. Met EUR 3 miljoen had de sector *Government and civil society* een gering aandeel uitgavenniveau (7 procent van de totale uitgaven). Voorts werden beperkte bedragen uitgegeven aan het verbeteren van onderwijs.

Figuur 7.2.2 *Somalië: Uitgaven naar sector, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 78,7 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Kanaalkeuze

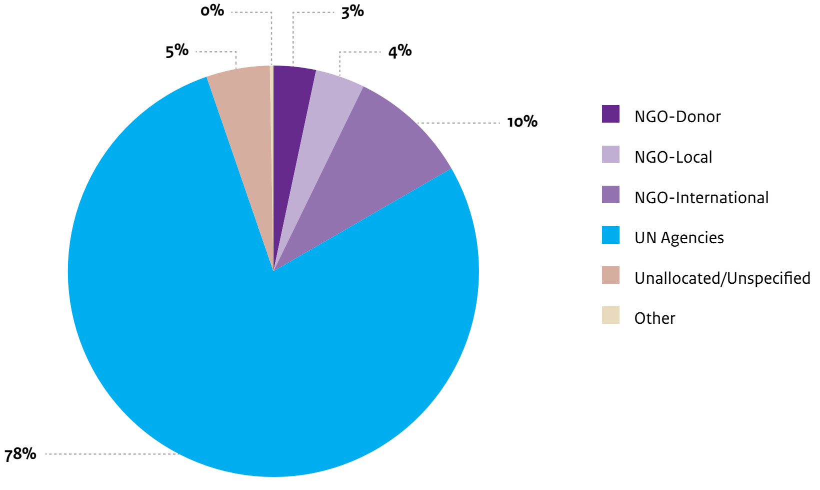
Het overgrote deel van de Nederlandse bijdragen werd gekanaliseerd via de VN (83 procent). De financiering van activiteiten die via internationale en lokale niet-gouvernementele organisaties werden besteed betrof minder dan een vijfde van de totale uitgaven. Een omvangrijke uitgave voor humanitaire hulp verleend door VN-organisaties en hun partners was de bijdrage aan het *Consolidated Agency Appeal* Somalië 2011 ten behoeve van het *Common Humanitarian Fund* (EUR 10 miljoen). Ook was sprake van belangrijke uitgaven in 2008 en 2009 via kanaal financieringsovereenkomsten met het Wereld Voedsel Programma (WFP), de VN Vluchtelingen Organisatie (UNHCR), UNICEF en het VN *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), in totaal ruim EUR 18,5 miljoen.

Nederland heeft Somalië ook op indirecte wijze gesteund middels bijdragen die via de Europese Commissie werden gekanaliseerd. Deze zijn niet in het bovenstaande overzicht inbegrepen. Dit betreft (ongeoormerkte) bijdragen aan het Europees ontwikkelingsfonds en de *EU/African Peace Facility*, die mede ten goede (kunnen) komen aan Somalië, evenals bijdragen aan diverse EU stabilisatieprogramma's zoals de financiering van de vredesmacht van de Afrikaanse Unie, de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM); de kosten van de met ingang van eind 2011 in Nairobi geplaatste politieke adviseur voor de EU-maritieme missie

Atalanta; en de met ingang van 2007 verrichte jaarlijkse bijdrage en personele steun in de vorm van Nederlandse militaire trainers ten behoeve van het door de Verenigde Staten geleide *Africa Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA) programma.[484] Dit programma traint militairen uit Burundi en Oeganda die gedetacheerd worden bij AMISOM. Tot slot biedt Nederland steun aan de *East African Standby Force* van de Afrikaanse Unie in Kenia, die ook ingezet kan worden voor Somalië.

Figuur 7.2.3 *Somalië: Uitgaven naar uitvoerende organisatie, 2005-2011*

Totale uitgaven: EUR 78,7 mln.



Bron: Management Informatie Systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

Antipiraterijmissies

De deelname aan de vlooteskaders vormde de meest zichtbare Nederlandse inspanning bij de bestrijding van de piraterij. De ten laste van de HGIS-begroting (Defensie) komende kosten voor de anti-piraterij missies in de periode, die door deze beleidsdoorlichting wordt bestreken, worden door in evaluaties ondernomen door het ministerie van Defensie geschat op ongeveer EUR 34 miljoen (voor inzet schepen zie box 7.2.1).

[484] Met ingang van 2007 wordt jaarlijkse EUR 6 miljoen bijgedragen aan ACOTA. Zie: Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, *Artikel 100 brief inzake de Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding*, TK 29 521, nr. 168, 1 juni 2011.

Box 7.2.1 Deelname Nederlandse schepen aan antipiraterijmissies

In totaal werd tot en met 2011 vijftien keer bijgedragen met een marineschip, elk voor perioden van telkens enige weken of maanden:

- WFP-escorte (nationale bijdrage): 2 schepen in 2008 (Evertsen april-juni 2008 / De Ruyter oktober-december 2008);
- *Allied Protector* (NAVO): 1 schip in 2009 (Zeven Provinciën maart-juni 2009);
- *Atalanta* (EU): 6 schepen t/m 2011 (Evertsen augustus-december 2009 / Tromp februari-april 2010 / De Witt april-juni 2010 / Amsterdam september-november 2010 / Van Amstel april-juni 2011 / Zuiderkruis september-november 2011);
- *Ocean Shield* (NAVO): 6 schepen t/m 2011 (Zeven Provinciën juli-augustus 2010 / Zeeleeuw september-november 2010 / Amsterdam november-december 2010 / De Ruyter december 2010 en januari-maart 2011 / Tromp maart-juni 2011).

Voorts droeg het ministerie van Buitenlandse Zaken bij aan de antipiraterijmissies door bijvoorbeeld de systemen van berechting in omringende landen te ondersteunen en de capaciteit van kustwachten in de regio te versterken. Daartoe kunnen onder andere worden gerekend de Nederlandse financiële en personele bijdrage aan de opbouw van detentiecapaciteiten op de Seychellen via het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)[485]; de bijdrage aan het *Trust Fund* van de *Contact Group on Somalia* ten behoeve van regionale capaciteitsopbouw betreffende piraterijbestrijding; en een bijdrage aan de in januari 2009 ingestelde *Djibouti Code of Conduct* voor maritieme capaciteitsopbouw tegen piraterij in de regio.

7.2.4 Activiteiten

Hierboven werden de belangrijke activiteiten al beschreven. Samengevat komen zij neer op:

- politieke en diplomatieke actie in multilateraal en regionaal verband gericht op stabiliseren van de situatie in Somalië;
- humanitaire hulp voor de leniging van acute noden (waaronder die ontstaan door de droogte in 2011-2012) en voor Somalische vluchtelingen in vluchtelingenkampen in de regio;
- steun voor de internationale antipiraterij missies inclusief opvang en berechting van gevangengenomen piraten (waaronder detentiefaciliteiten in de Seychellen en in Puntland);
- inzet in internationaal verband gericht op verbetering van veiligheid, stabiliteit en (beginnende) wederopbouw mede ten behoeve van indamming van de asielzoekersproblematiek;
- beperkte steun aan wederopbouwactiviteiten en sociaaleconomische ontwikkeling inclusief steun voor opbouw van goed bestuur in Puntland.

[485] Ook bestaan in Somalië (Puntland en Somaliland) dergelijke initiatieven geleid door UNODC.

7.2.5 Resultaten

Relevantie en samenhang

Geïntegreerd beleid
Het beleid zette vanaf 2007 de rechtstreekse impact van de Somalische (en in bredere zin: Hoorn van Afrika) problematiek voor Nederland sterker aan. Dit beleid bevoordeelde een '*coordinated and comprehensive approach to developments in The Horn*'.[486] Het bedde de verschillende elementen in door causale verbanden te leggen: de humanitaire hulp moest bijdragen aan capaciteitsopbouw en de piraterij was zowel oorzaak als gevolg van de Somalische armoede en het gebrek aan goed bestuur.

Feitelijk lag de focus op de vier genoemde beleidsbouwstenen: humanitaire (nood)hulp, piraterijbestrijding, de asielzoekersproblematiek en veiligheid/terrorisme. De eerste twee waren duidelijk prioritair en vormden de hoofdmoot van de diplomatieke inspanningen. Vooral piraterijbestrijding en de asielzoekersproblematiek hingen samen met rechtstreekse Nederlandse belangen. De humanitaire (nood)hulp was 'van nature' fluctuerend en in principe gericht op korte termijn problemen.
De vier hoofdelementen bleven bij dit alles merkbaar geïsoleerd in hun beleidsontwikkeling en -uitvoering binnen de overkoepelende geïntegreerde aanpak. Het gevoel overheerste dat de bredere ontwikkeling en staatsopbouw in Somalië een zaak van de zeer lange termijn zou zijn. Dit was een taak voor de internationale gemeenschap, maar Nederlandse beleidsmakers benadrukten dat deze nauwelijks beslissende invloed kon uitoefenen op de Somalische machthebbers en de milities. Inderdaad was er, in de onderzochte periode, geen speelruimte voor een zinvolle dialoog of een daadwerkelijk regionale inbedding. Kamerbrieven en beleidsstukken accentueerden wel steeds het bredere belang van goed bestuur, inclusief de (weder)opbouw van instituties en *capacity building* bij de lokale autoriteiten. Goed bestuur of *civil society* waren echter, relatief gezien, geen prioriteitspunten in de beleidsuitvoering.

Aansluiting bij de context
De diplomatieke en politieke actie en de geboden steun sloten aan bij de zich soms zeer dynamisch ontwikkelende Somalische context. Respondenten gaven aan – via donorlanden, ngo's, denktanks en andere bronnen – over voldoende informatie te (kunnen) beschikken voor een conflictsensitief beleid op hoofdlijnen. Meerdere onder hen merkten overigens op dat de wijze van humanitaire hulpfinanciering (primair ongeoormerkt via multilaterale instellingen) zich niet vertaalde in een belangrijke rol voor Nederland bij het internationale overleg over hulpstrategieën.[487] Hier was, aldus deze respondenten, sprake van een 'gemiste kans'.

[486] Netherlands Embassy Nairobi, *Kenya Multi-annual strategic plan 2009-2011 and annual plans 2009 for the permanent mission to UNEP and UN-Habitat and Somalia*, bijlage II.
[487] Als een belangrijke humanitaire donor was Nederland door deze wijze van financiering minder 'zichtbaar' in Nairobi waar het overleg tussen donoren en multilaterale organisaties over Somalië doorgaans plaatsvond.

Effectiviteit

Van de vier beleidsbouwstenen is de antipiraterij-inspanning het meest uitgebreid geëvalueerd.[488] De Defensiestaf stelde een aantal eindevaluaties op over de inzet van de marineschepen bij de operaties *Atalanta* en *Ocean Shield*. De nadruk lag daarbij op de (militair-)operationele invalshoek: de bredere politieke inbedding en motivatie (inclusief de plaats van de operaties in het ruimere kader van een geïntegreerde aanpak) was een gegeven.

De effectiviteit was groot, stelden de eindevaluaties: 'Met zekerheid [kan] worden gesteld dat zonder het actief opsporen en ontwapenen van piratengroepen op volle zee en het verhinderen van het uitvaren van de piraten vanaf de Somalische kust, het aantal aanvallen en kapingen groter zou zijn geweest'.[489] Alle door Nederlandse oorlogsschepen begeleide transporten (vooral voor WFP en AMISOM) waren veilig aangekomen, vanaf 2011 mede door de inzet – conform het EU-beleid – van zogenoemde *Vessel Protection Detachments* (VPD) van mariniers.[490] Weliswaar breidden de Somalische piraten na 2007 hun operatiegebied uit, maar de evaluaties van Defensie zagen hierin eerder een teken van doeltreffendheid: de piraten vonden het blijkbaar steeds lastiger om geschikte doelen te vinden.[491] Gegevens verstrekt door de EU en de NAVO tonen een dalende lijn in het aantal (geslaagde) aanvallen op schepen.[492]

De Nederlandse deelname aan de antipiraterijmissies creëerde een sterke eigen dynamiek als een uitvoerbare en politiek wenselijke (en door de Tweede Kamer in meerderheid gesteunde) beleidsbouwsteen. Tegelijk echter waren beleidsmakers bij tijd en wijle wel degelijk terughoudend over de uiteindelijke doeltreffendheid van de antipiraterijmissie

488 De humanitaire hulp werd eerder geëvalueerd, zie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Dutch humanitarian assistance*, 2006.

489 Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Tromp en Hr. Ms. Johan de Witt in operatie 'Atalanta' voor de kust van Somalië, 17 februari – 29 juni 2010*, 2011, pp. 18-19.

490 In 2011 werden slechts twee VPD's ingezet voor twee zeer kwetsbare Nederlandse koopvaardijschepen. Vanaf 2012 geschiedde de inzet meer structureel. In het eerste kwartaal van 2012 werden negen VPD's ontplooid. Het aantal aanvragen van rederijzijde was overigens veel groter. De additionele kosten werden deels bij de reders gelegd. De regering meende steeds dat ze niet de dwingende plicht had elk koopvaardijschip te beveiligen. Ze wees de inzet van bewapende particuliere beveiligers af, vooral vanwege het principiële argument dat de overheid altijd het monopolie op geweld moest behouden. Reders werd dringend geadviseerd de inmiddels ontwikkelde *best practices* te volgen, zich bij het centraal register te melden voor beveiliging door de vlooteskaders en de aangewezen zeeroutes (*International Recommended Transit Corridors*) te volgen.

491 Het is onduidelijk in hoeverre de toenemende piraterijbestrijding door de autoriteiten in Puntland (onder andere de *Puntland Maritime Police Force*) en Somaliland een rol speelden bij de daling van het aantal incidenten.

492 Voor *Atalanta* zijn de statistieken: 163 aanvallen (geslaagd 46) in 2009, 174 (geslaagd 47) in 2010, 176 (geslaagd 25) in 2011 en 35 (geslaagd 5) in 2012. Zie: EU NAVFOR Somalia, http://eunavfor.eu/. Voor *Ocean Shield*: 132 aanvallen (geslaagd 45) in 2009, 134 (geslaagd 44) in 2010, 147 (geslaagd 22) in 2011 en 21 (geslaagd 10) in 2012. Zie: NATO Shipping Centre, http://www.shipping.nato.int/. Recent ontstond discussie in Nederland over de kosten-effectiviteit van de antipiraterijmissies. Particuliere bewakers op de koopvaardijschepen zouden goedkoper zijn.

waar het de humanitaire bijstand betrof. Zo constateerde de Kamerbrief van 1 juni 2011 juist dat – ondanks de succesvolle begeleiding van humanitaire transporten over zee – het *totale* aantal Somaliërs dat hulp ontving in de voorgaande jaren was afgenomen.[493]

Met Nederlandse steun werd wel enige vooruitgang geboekt qua regionale maritieme capaciteitsopbouw en binnen de keten van gevangenneming, berechting en detentie.[494] Dit betrof onder meer de bouw van een gevangenis voor piraten in Puntland. De EU sloot inmiddels overdrachtsovereenkomsten met de Seychellen en Mauritius. Het gros van de opgepakte piraten wordt overigens weer vrijgelaten, mede door gebrek aan bewijsmateriaal.[495] Nederland heeft een beperkt aantal piraten in detentie (en inmiddels deels berecht). [496]

In diverse rapportages aan het Parlement betoonden de bewindslieden van het ministerie van Buitenlandse Zaken zich al met al terughoudend, realistisch en vaak teleurgesteld over de effectiviteit van de Nederlandse en internationale inzet tussen 2005-2011 en de duurzaamheid van de resultaten. De Somalische veiligheidssituatie of bestuurskwaliteit verbeterde niet of nauwelijks. Hetzelfde gold voor de donorcoördinatie en het niveau van *local ownership*.[497]

Het gebrek aan succes werd doorgaans niet toegeschreven aan een foutieve beleidsaanpak (geïntegreerd, 3D-gericht) als zodanig. De crux lag eerder bij 'onbeheersbare' factoren: de enorme structurele problemen (lees: het ontbreken van een functionerende staatsstructuur) die Somalië teisterden, de onwil van de lokale partijen en het chronische gebrek aan internationale coördinatie. De overkoepelende Nederlandse beleidsaanpak in 2011 week – al met al – niet wezenlijk af van de aanpak in 2005. Deze bleef primair multilateraal, met enkele bilaterale initiatieven die 'meerwaarde' zouden kunnen bieden waar mogelijk.

493 *Artikel 100 brief inzake de Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding*, 1 juni 2011.

494 Eind 2011 startte de EU een nieuwe regionale trainingsmissie: *EUCAP Nestor*. Deze moet de maritieme capaciteiten van acht landen in de Hoorn van Afrika versterken.

495 UNODC stelt dat tussen december 2008 en december 2010 in totaal circa tweeduizend piraten zijn aangehouden, waarvan ruim zevenhonderd werden vervolgd in dertien VN-lidstaten. United Nations, *Report of the Special Adviser to the Secretary-General on legal issues related to piracy off the coast of Somalia (S/2011/30)*, 25 januari 2011, p. 20. Bijna veertig piraten zijn opgepakt door Nederlandse schepen en in de afgelopen jaren overgebracht naar Duitsland, Spanje, de Seychellen en Oman. Negentien andere door Nederland opgepakten werden in Nederland zelf berecht. Begin 2013 wachtten nog vier op hun vonnis. Het proces van aanhouding tot berechting kan tot anderhalf jaar duren. Alle in Nederland vrijgekomen piraten keerden terug naar hun vaderland.

496 Nederland berechtte met name piraten die zich bij inspectie verzetten en bijvoorbeeld op Nederlandse militairen of schepen hadden gevuurd. De meeste piraten kiezen ervoor in Nederlandse gevangenschap te blijven vanwege de – in verhouding tot hun thuisland – betere leefomstandigheden. Respondenten merkten verder op dat de marine acties uiteindelijk *militair* van karakter blijven en daarom soms het gewenste politiële karakter ontberen. Daardoor gaat soms bewijs verloren en zijn de processen-verbaal onvoldoende.

497 Tot eenzelfde conclusie komt bijvoorbeeld de evaluatiedienst van het Deense ministerie van Buitenlandse Zaken: Evaluation Department Danida, *Evaluation of the Danish engagement in and around Somalia 2006-2010*, Kopenhagen: Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2011, pp. 11-12.

Somalië was geen partnerland en zou dat op korte termijn ook niet worden. Daarom bestond weinig ruimte om structurele uitgaven te doen, bijvoorbeeld voor goed bestuur.

Efficiëntie

De eindevaluaties schatten de inzet van de Nederlandse marineschepen in als efficiënt: het materieel voldeed en de operaties kenden al snel een zekere routine.[498] Het mandaat en de geweldsregels waren voldoende krachtig en de samenwerking met de EU- en NAVO-partners en TFG verliep doorgaans soepel.[499] Kanttekeningen waren eerder strikt operationeel van aard, zoals een tekort aan verkenningscapaciteit vanuit de lucht of aan voldoende bevoorradingsschepen. De *lessons learned* waren afdoende verwerkt en vastgelegd voor de toekomst, aldus de eindevaluaties.

Tijdige inzet middelen

De ambassade in Nairobi moest Somalië 'op afstand' beheren en zag het aantal taken tussen 2005-2011 toenemen. Dit betrof onder andere het faciliteren van de (Nederlandse deelname aan de) antipiraterijmissies en controle op de groeiende stroom asielzoekers. Reizen naar Somalië was tot 2011-2012 bijzonder lastig. Hoewel de ambassade in eigen ogen het maximale deed om de instroom van asielzoekers te beperken, 'moeten we constateren dat dit slechts leidt tot verplaatsing van de routes naar minder gecontroleerde routes'.[500] Vanaf 2011 werd enigszins tegemoet gekomen aan de vraag om aanvullende personele capaciteiten.[501]

Duurzaamheid en de weg voorwaarts

In de afgelopen twee jaar zijn voorzichtige vorderingen gemaakt op de weg naar beginnende stabiliteit. Deze kunnen worden toegerekend aan voortdurende diplomatieke en politieke druk, de stabiliserende rol van de AMISOM vredesmacht, successen bij de bestrijding (en meer recentelijk voorkoming) van piraterij en recente (hoopvolle) verbeteringen op politiek-bestuurlijk gebied tot uiting komend in het feit dat het land sinds medio 2012 een Parlement en een gekozen president heeft. De duurzaamheid van deze eerste verworvenheden is ongewis.

[498] Defensie claimde dat dit ook gold voor de onderzeeboten, waarbij het ministerie vooral hun capaciteit om inlichtingen te vergaren benadrukte.

[499] De regering wees dan ook een voorstel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (*Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*, AIV-advies no. 72, 2010) af om te komen tot een gezamenlijk NAVO-EU maritiem commando voor piraterijbestrijding. Zie: Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, *Brief met regeringsreactie op het advies van de AIV 'Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private* verantwoordelijkheden', TK 32 706, nr. 5, 1 april 2011.

[500] HMA Nairobi, *Jaarverslag* 2009, p. 3.

[501] In de vorm van (naast bovengenoemd): lokale senior beleidsmedewerker, defensie-attaché, medewerker Immigratie- en Naturalisatiedienst en een inlichtingenfunctionaris.

De weg voorwaarts na 2012 ligt, aldus de Nederlandse regering, bij voortzetting en verdere intensivering van het beleid (regionale aanpak, stabilisering, leniging van de nood, humanitaire hulp als basis voor capaciteitsopbouw, enzovoorts), betere (internationale) coördinatie en grotere druk op de Somalische autoriteiten. In de uitgaven zal de humanitaire hulp blijven domineren. Hieraan ligt mede ten grondslag de motivatie dat deze vorm van hulp kan bijdragen aan capaciteitsopbouw van onderop via een grotere bestaanszekerheid. De OS-inspanning zal, zo is de bedoeling, na 2012 beperkt worden uitgebreid. De uitgaven voor structurele bestuursopbouw, *civil society* of onderwijs blijven beperkt. Gesteld kan worden dat het onwaarschijnlijk is dat het uitgavenpatroon na 2012 daadwerkelijk een geïntegreerde langere-termijnaanpak zal weerspiegelen.

De diplomatieke voortrekkersrol blijft bij de EU, aldus het Nederlandse beleid. Een alternatief voor de TFG en het Djibouti-vredesproces lijkt niet voorhanden.[502] De Somaliërs moeten het als voorheen bovenal zelf oplossen: de internationale gemeenschap past terughoudendheid.[503] In 2011-2012 slaagden AMISOM en TFG er overigens in *Al Shabaab* in het defensief te dringen. Respondenten zagen hierin geen reden voor al te groot optimisme: het eventuele verdwijnen van *Al Shabaab* als machtsfactor zou immers mogelijk wel de veiligheidssituatie, maar niet basale zaken als de clancultuur, militievorming of regionale verdeeldheid veranderen. [504]

Het Nederlandse beleid blijft voorzichtig betreffende de mogelijke uitbreiding van de piraterijbestrijding tot op het land. Afschrikking en doorzoeking blijven de geprefereerde instrumenten. De meeste internationale partners delen dit standpunt. Daarmee blijft de maritieme inspanning haar betrekkelijk afgezonderde – en sterk op operationele uitvoering gerichte – karakter behouden. Verschillende respondenten benoemden het gevaar van vóórtdurende 'symptoombestrijding'. Beleidsstukken blijven wél nadrukkelijk het verband leggen tussen piraterijbestrijding en (beter inzicht in) de *root causes* van de Somalische instabiliteit: deze beïnvloeden elkaar wederzijds.[505] Alleen in de deelentiteiten Puntland en Somaliland lijken de autoriteiten inmiddels wat gevoeliger voor de positieve effecten van piraterijbestrijding.

Een interessante ontwikkeling ten slotte is een poging, onder meer opgemerkt in de eindevaluaties van Defensie, om de missie concreet in het bredere kader van *comprehensive approach* en 3D te plaatsen. Dit betreft de zogenoemde *Amphibious Forward Operating Bases*: kleine boten van met name Hr. Ms. De Witt die enkele malen dicht onder de kust kwamen.

502 Zie bijvoorbeeld: *Brief Nederlandse inzet op bevordering stabiliteit Somalië*, 16 september 2011.

503 Zie bijvoorbeeld: Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief met reactie op verzoek commissie m.b.t. opbouw sociale politieke proces in Somalië*, TK 22 831, nr. 61, 15 maart 2010.

504 Voor een ietwat positievere visie op een mogelijk einde aan de burgeroorlog zie Marchal, R., *The mercy of neighbours: security and governance in a new Somalia*, Norwegian Peacebuilding Research Centre Report, 2012. Marchal (p. 1) spreekt over '*conditions of low-level insecurity over the next five years*'.

505 Veel stukken weerspiegelden dit besef '*that the maritime response will have limited effect [and] a better understanding of and a strategy to tackle the root causes will be needed*', HMA Nairobi, *Somalia - Annual Plan 2010*, p. 2.

Dit maakte, naast een sterkere inlichtingenpositie, betere contacten mogelijk met de lokale bevolking, inclusief een medisch spreekuur.[506] Buitenlandse Zaken was minder enthousiast dan Defensie over dit initiatief en meende dat eerst meer kennis over de lokale situatie en de contacten moest worden opgedaan. Nederland zal daarom voorlopig spaarzaam met dit instrument omgaan.[507]

7.2.6 Conclusies

Somalië ontbeerde de status van partnerland. De multilaterale aanpak had sterk de voorkeur, maar ook dan bleven de mogelijkheden voor structurele uitgaven (zoals voor goed bestuur) beperkt. De internationale aanpak kenmerkte zich door een *bottom up*-benadering, terughoudendheid en strikte conditionaliteit. Nederland sprak niettemin in termen van (de noodzaak om te komen tot) een breed en geïntegreerd beleid. In de praktijk ging het om een enigszins gefragmenteerd beleid met vier accenten: antipiraterij, humanitaire hulp, asielproblematiek en veiligheid/terrorisme. Deze vier accenten – hoewel in bredere zin gekoppeld aan capaciteitsopbouw en *root causes* – waren in feite kortere-termijnreacties op afzonderlijke (en als dringend ervaren) problemen. Dit gold met name voor de antipiraterijmissies. Deze ontwikkelden een eigen dynamiek, mede door de profileringswens van Defensie. De bestrijding van piraterij was operationeel uitvoerbaar, aantoonbaar succesvol en – mede daarom – politiek onomstreden.

7.3 Tsjaad

7.3.1 De problematiek

Sinds 2005 vechten het Tsjadische regeringsleger en rebellen een bloedige burgeroorlog uit. Drie rebellengroepen sloten eind 2007 een alliantie. Enkele maanden later rukten ze op naar het paleis van president Idriss Déby. De staatsgreep mislukte, maar verergerde het al enorme vluchtelingenprobleem. Naar schatting waren tweehonderdduizend mensen op de vlucht geslagen, waarvan een deel naar Darfur en naar Kameroen. Vele tienduizenden vluchtelingen uit de Centraal-Afrikaanse Republiek en honderdduizenden uit Soedan (Darfur-crisis) zochten op hun beurt toevlucht in Tsjaad. Tsjaad is een van de armste en meest corrupte landen in de wereld.

De belangrijkste Europese inmenging bestond tussen eind 2007 en maart 2009 uit de *European Union Force Chad/Central African Republic* (EUFOR Chad/CAR). EUFOR opereerde onder hetzelfde Veiligheidsraad-mandaat als de *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad* (MINURCAT). Deze laatste operatie – in september 2007 gestart – richtte zich vooral op de bescherming van burgers, inclusief het trainen van een Tsjadische politie-eenheid.

[506] Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Tromp en Hr. Ms. Johan de Witt in operatie 'Atalanta'*, 2011, p. 14.

[507] Buitenlandse Zaken en Defensie hebben onlangs *engagement*-protocollen opgesteld voor contacten met lokale sleutelfiguren.

EUFOR was bedoeld als een overgangsmissie tot het moment waarop MINURCAT in maart 2009 de taken in het grensgebied tussen Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) overnam.

De aandacht van EUFOR lag primair bij de bescherming van vluchtelingen uit Darfur en Tsjadische ontheemden (vooral buiten de kampen) en van humanitaire hulp en op de beveiliging van VN-personeel. De politieke doelstellingen bleven beperkt. De missie mengde zich nadrukkelijk niet in het conflict tussen de regering van Tsjaad en de rebellenbewegingen. Het operatiegebied omvatte oostelijke Tsjaad en het noordoostelijke deel van de CAR. De EU ontplooide hiervoor ongeveer 3.700 militairen in de grenszone met Darfur.

De Nederlandse regering besloot eind februari 2008 aan EUFOR deel te nemen met een verkenningseenheid van zestig mariniers, plus enkele ondersteunende militairen. Het Nederlandse Parlement ging hiermee enkele weken later akkoord. Het Nederlandse contingent maakte deel uit van een Iers bataljon en werd ingezet onder het *Multinational Battalion South* in Goz Beida.

Een jaar later werd het werk van de overgangsmissie EUFOR overgenomen door MINURCAT. De door de VN opgeleide Tsjadische politie-eenheid *Détachement Intégré de Sécurité* is sindsdien verantwoordelijk voor de veiligheid van een half miljoen vluchtelingen in het grensgebied. De onrust in buurland Soedan bleef echter een belangrijke verstorende factor.

7.3.2 Ontwikkeling van het Nederlandse beleid

In deze sectie wordt zowel een beschrijving gegeven van het beleid als de belangrijkste activiteiten die werden ondernomen in en voor Tsjaad.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken typeerde de relatie met Tsjaad in de bestudeerde periode als ‘weinig intensief’. Het was geen partnerland. De relatie vloeide voornamelijk voort uit de (internationale) pogingen om een oplossing voor het conflict in Darfur te zoeken. Verdere uitwaaiering van dit conflict had ernstige consequenties voor de gehele regio, met name voor het al instabiele Tsjaad. Omgekeerd was stabilisering van oostelijk Tsjaad cruciaal om verdere escalatie van het Darfur-conflict te voorkomen.[508]

Dit gevaarlijke uitstralingseffect over de regio domineerde de beleidsagenda. De beleidsanalyses en kamerbrieven over Tsjaad waren daarbij goeddeels pessimistisch. ‘Tsjaad en de CAR zijn sinds de onafhankelijkheid onderworpen aan staatsgrepen en conflicten’, zo stelt bijvoorbeeld het jaarplan 2010 van de Nederlandse ambassade in Yaoundé. Beide landen ‘worden sedert de afgelopen jaren in ernstige mate gedestabiliseerd door het conflict in Soedan en daarin meegetrokken [met als gevolg] enorme stromen vluchtelingen,

508 Rijksoverheid, ‘Betrekkingen met Nederland – Tsjaad’, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/tsjaad.

IDP's, banditisme, stroperij, schrijnende armoede, ernstige en systematische schendingen van mensen- en vooral vrouwenrechten'.509

Juist het regionale aspect en het gevaar voor verdere escalatie, zo merkt hetzelfde jaarplan op, maakte vredesopbouw en vredeshandhaving in Tsjaad en CAR 'dus tot een internationaal en ook Nederlands (strategisch) belang'.[510] In de beleidsstukken voor 2005-2007 is enkele malen sprake van een 'toenemend belang' van Tsjaad en CAR op politiek en veiligheidsniveau, iets wat 'versterkte aandacht' vereist.[511] Het is niet duidelijk in hoeverre de ontwikkelingen in Tsjaad leidden tot deze 'opwaardering'. De ambassade in Yaoundé gaf in elk geval aan zich op de uitbouw van het eigen netwerk te zullen richten. Zo zou sneller op actuele kwesties kunnen worden ingespeeld. Daarbij zou de ambassade ook contact zoeken met Tsjadische regeringsvertegenwoordigers en rebellen (ook in Darfur).

Nederland onderhield echter geen reguliere bilaterale ontwikkelingsrelatie met Tsjaad. Het taakgebied ontwikkelingssamenwerking werd (zoals overigens gold voor alle landen in het ressort Yaoundé) op nul gekwantificeerd.[512] De rol van de ambassade bleef dan ook een indirecte. De multilaterale kanalen waren dominant. De geïntegreerde benadering (zie onder) moest vooral vorm krijgen via de EU, die poogde een actieve politieke dialoog met de Tsjadische regering te onderhouden. Voorts was zij de belangrijkste (handels)partner voor Tsjaad en de grootste donor met een budget van 273 miljoen euro (2007).[513] De ambassade nam deel aan een informeel multi-donor verband (de 'Tsjaad Groep'). Deze bestond uit in Yaoundé geaccrediteerde ambassadeurs.[514] Verder volgde de ambassade vanaf 2000, voor zover mogelijk, de politieke dialoog die voortvloeide uit het zogenoemde Cotonou-proces.[515]

Het takenpakket van de (kleine) post in Yaoundé weerspiegelde de beleidsprioriteiten: het volgen van ontwikkelingen in Tsjaad (en CAR) die de regionale stabiliteit betroffen en het leveren van een actieve bijdrage aan de handhaving en bevordering van deze stabiliteit. Uit de beleidsstukken schemert door dat de tweede prioriteit steeds als subsidiair werd gezien.

De volgende rubricering van Nederlandse beleidspunten is mogelijk:
- Politiek: het volgen van – en rapporteren over – de (veiligheids)politieke ontwikkelingen in Tsjaad, bovenal in de regionale context. Daarbij nam de ontleding van het conflict in

509 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2010*, p. 3.
510 Idem, p. 3.
511 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2007*, p. 1.
512 Idem, p. 5.
513 Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tsjaad/RCA*, TK 29 521, nr. 54, 29 februari 2008.
514 De ambassade maakte ook deel uit van een parallelle 'CAR Groep'.
515 Dit proces omvatte onder andere consultatiebijeenkomsten in Bangui en N'Djamena. Het *Cotonou Agreement* is een partnerschapsovereenkomst (23 juni 2000) tussen de EU en een groep Afrikaanse, Caribische en Pacific staten. Artikel acht van de overeenkomst voorziet in een politieke dialoog tussen de deelnemers. Doelen zijn de uitbanning van armoede, integratie van de niet-Europese deelnemers in de wereldeconomie en bevordering van duurzame ontwikkeling.

Soedan/Darfur en de impact van dit conflict op Tsjaad steeds meer aandacht in beslag gedurende de onderhavige periode. Het goedkeuringsmemo bij het jaarplan 2008 bijvoorbeeld benadrukte de 'verdere focus' op Tsjaad *juist* vanwege de Darfur-problematiek.[516] Het departement versmalde evenzeer het – in zijn ogen wat te ambitieuze – jaarplan 2009 van de ambassade in Yaoundé tot het volgen van de politieke ontwikkelingen in Tsjaad en CAR 'voor zover die een directe relatie hebben met de situatie in Sudan (Darfur)'.[517] De ambassade koppelde de Tsjadische presidentsverkiezingen (april 2011) expliciet aan de mogelijk 'grote impact op de regionale stabiliteit'.[518]

- Humanitair: een sterke focus op de vluchtelingenproblematiek en ontheemden. Beleidsstukken spreken hier in termen van 'bijzondere aandacht'.[519] Contacten waren er vooral met VN-organisaties. De ambassade stelde dat de Nederlandse presentie in Tsjaad (en CAR) zich feitelijk 'beperkt tot (niet onaanzienlijke) humanitaire maar ook wederopbouwhulp via multilaterale organisaties en (I)NGO's'.[520]
- (Handels)economisch: dit blijft in de gehele bestudeerde periode een ondergeschikt punt. De ambassade typeerde de relatie met Tsjaad steeds als 'in mindere mate economisch van aard. [...] Voor zo ver de tijd dit toelaat, zal aandacht worden besteed aan ontwikkelingen in de olie- en katoensectoren'. [521]
- Consulair/migratieproblematiek: ondergeschikt beleidspunt.

De Nederlandse deelname aan EUFOR (mei 2008 tot maart 2009) betekende de meest opvallende (en tijdelijke) beleidsaccentverschuiving. In de betreffende inzetperiode trok de veiligheidspolitieke en militaire relatie met Tsjaad relatief veel belangstelling. Buiten dit tijdvak bleef het veiligheidspolitieke aspect ondergeschikt binnen de beleidsagenda. Beleidsdocumenten spraken in voorzichtige en algemene zin over 'het geven van aandacht' aan de proliferatie van lichte en kleine wapens in Tsjaad en de vernietiging van wapens, munitie en achtergebleven explosieven.[522] Overigens bevond zich in de maanden vóór de ontplooiing van de verkenningseenheid al een Nederlandse onderofficier bij EUFOR, maar dan als standaardbijdrage aan de hoofdkwartieren van Europees veiligheids- en defensiebeleid missies. Deze plaatsing stond feitelijk los van het Nederlandse contingent. De ambassade in Yaoundé ervoer een groeiende werklast door EUFOR en de andere missies in de regio, met 'opvallend veel nadruk' op de internationale militaire samenwerking en de juridische inkadering, bijvoorbeeld in de vorm van *status of forces agreements*.[523]

516 HMA Yaoundé, *Goedkeuringsbijlage 1a bij het Jaarplan 2008*, p. 1.

517 HMA Yaoundé, *Goedkeuringsbijlage bij het Jaarplan 2010*, p. 1. DAF merkte hierbij overigens op dat het jaarplan van de post wellicht te ambitieus was in verhouding tot de kleine bezetting.

518 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2010*, p. 2.

519 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2008*, p. 7.

520 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2010*, p. 5.

521 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2008*, p. 7. Opvallend genoeg noemt het Jaarplan 2010 de handelsbevordering als eerste in de lijst met prioriteiten.

522 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2007*, p. 7 en HMA Yaoundé, *Jaarplan 2008*, p. 7.

523 HMA Yaoundé, *Jaarplan 2010*, p. 1.

De deelname aan EUFOR stond de facto betrekkelijk 'los' van de overige Nederlandse inspanningen inzake Tsjaad. De regering typeerde de inzet van de zestig militairen tellende verkenningseenheid als een 'beperkte bijdrage' aan EUFOR.[524] De vredesmacht werkte met een relatief strak afgebakend mandaat, namelijk de bescherming van burgers, humanitaire hulp en VN-personeel. EUFOR was sowieso bedoeld als een tijdelijke overgangsmissie, zonder bredere politieke doelstellingen.

De politieke motivatie voor deelname aan EUFOR (zoals vooral verwoord in de artikel 100-regeringsbrieven) was niettemin – qua formulering – ambitieuzer en breder (zoals: herstel van rust en orde in het grensgebied, bevordering van de effectiviteit van UNAMID in Darfur, bijdragen aan de terugkeer van vluchtelingen) dan beleidsstukken van departement en ambassade doorgaans verwoordden. Deze laatste waren eerder nuchter en terughoudend zodra de Nederlands-Tsjadische relatie 'in het brede' werd getrokken. Toch was vooral in de kamerbrieven bij tijd en wijle sprake van een relatief ambitieuze, actieve en geïntegreerde aanpak (inclusief 3D) van de regionale problematiek. Het kabinet riep in dit verband met name de riskante *overspill* met Darfur in herinnering. De regering zette EUFOR hierbij neer als een missie die wel degelijk een wezenlijk verschil zou kunnen maken. Zo stelt de artikel 100-brief van eind februari 2008, waarin het kabinet zijn besluit tot deelname motiveerde: 'Toenemende onveiligheid maakt het steeds moeilijker om de getroffen bevolking met humanitaire hulp goed te kunnen bedienen. Door de aanwezigheid van EUFOR Tchad/RCA kan deze trend worden gekeerd'.[525] Hier gold het argument dat grotere veiligheid zou resulteren in méér hulp ter plaatse, ook door de ngo's. Zo konden voorwaarden worden geschapen voor verdere ontwikkeling en wederopbouw. Deze redenering dichtte EUFOR dus een cruciaal belang toe: de missie kon – samen met MINURCAT – het verschil maken bij het doorbreken van de cyclus van geweld en honger.

Opgemerkt kan worden dat EUFOR een eigen deelnamedynamiek opriep. EUFOR had de status van grootste EU-missie tot dat moment. 'Een operatie als deze', stelde de regering, 'schept de verantwoordelijkheid voor lidstaten om hieraan een bijdrage van betekenis te leveren'.[526] Solidariteit was hier cruciaal. Nederland committeerde zich tastbaar aan de doelen die de EU samen met de VN in het grensgebied met Darfur wilde behalen. Het mandaat van EUFOR was – in elk geval op papier – krachtig: de missie mocht alles doen wat noodzakelijk was voor de taakuitvoering, aldus de regering. Het militaire vermogen was aanzienlijk groter dan dat van de rebellen en het Ierse bataljon zou veiligheid garanderen in het operatiegebied. Het escalatierisico zorgde tegelijk echter voor een terughoudend militair optreden ter plaatse (zie ook onder).

524 Slechts twee van de voorziene drie rotaties vonden daadwerkelijk plaats. Dit was een gevolg van de grote vertraging in de besluitvorming rond EUFOR in de aanvangsfase.
525 *Brief over bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 29 februari 2008.
526 *Brief over bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 29 februari 2008.

7.3.3 Uitgaven

In de door dit onderzoek bestreken periode had Tsjaad geen bilaterale ontwikkelingsrelatie met Nederland. Dit wordt ook in het niveau van uitgaven gereflecteerd: de totale ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken komende uitgaven beliepen EUR 28 miljoen. In 2005 werden geen activiteiten gefinancierd; in de jaren 2006-2011 schommelden de jaarlijkse uitgaven tussen EUR 3,5 miljoen en EUR 6 miljoen. Naast deze uitgaven, werden ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie de kosten gedekt van het contingent militairen en politiefunctionarissen dat Nederland leverde aan de EUFOR vredesmissie in 2008-2009. De totale kosten van de bijdrage aan EUFOR beliepen uiteindelijk EUR 10,8 miljoen (zie onder).

Uitgaven naar sector en kanaal

Het overgrote deel van de uitgaven (93 procent) is besteed aan humanitaire hulp voor vluchtelingen uit de Soedanese regio Darfur en uit de Centraal Afrikaanse Republiek als ook voor Tsjadische ontheemden. De uitvoering van de door Nederland gefinancierde humanitaire hulp verliep geheel via multilaterale VN-organisaties: het Wereld Voedsel Programma (WFP), de VN Vluchtelingen Organisatie (UNHCR) en UNICEF. Zo'n 80 procent van de humanitaire hulp betrof de verschaffing van onderdak, voedsel, water en sanitaire voorzieningen en gezondheidszorg. De overige kosten betroffen activiteiten gericht op de bescherming van de vluchtelingenkampen, logistieke ondersteuning van de hulpverlening en de coördinatie van de hulpverlening. De laatst genoemde activiteit verliep via het VN *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). De enige niet humanitaire hulpactiviteit die Nederland heeft gesteund in de periode 2005-2011 betrof een bijdrage van EUR 2,0 miljoen aan het *trustfund* voor de *United Nations Mission in de Central African Republic and Chad* (MINURCAT) dat diende ter financiering van professionalisering van de nationale politie. Deze uitgave is in Piramide geregistreerd onder de sector *Security system management and reform*.

De vredesmissie European Union Force – EUFOR

Zoals blijkt uit het rapport van de door het ministerie van Defensie verrichte evaluatie van de Nederlandse deelname met een detachement van 60 mariniers aan EUFOR, werd ongeveer EUR 10,8 miljoen bijgedragen aan deze missie in 2008 en 2009. De aanvankelijke raming van deze uitgaven varieerde tussen EUR 12,5 - 15,5 miljoen, maar door de verkorting van de missieduur van twaalf naar tien maanden vielen de uiteindelijke kosten lager uit.[527]

[527] Van de voor 2008 begrote 8,5 miljoen euro werd 3,8 miljoen euro gerealiseerd (de rijksbegroting voor 2008 (par. 4.1.) stelt het precieze bedrag op EUR 3.792.000); van de voor 2009 begrote 7,0 miljoen euro is (volgens de begroting 2010 voorlopig) 3,3 miljoen euro gerealiseerd; Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA, 19 mei 2008 – 14 maart 2009*, 2009, p. 15.

7.3.4 Resultaten

Relevantie en samenhang

Zoals gezegd vormden het monitoren van de ontwikkelingen in Soedan/Darfur, de humanitaire hulp aan Tsjaad en de deelname aan EUFOR (mei 2008 - maart 2009) de drie hoofdpijlers van het Nederlandse beleid. De regering verschafte de voornaamste eigen inschatting van de deelname aan de EUFOR-missie in de *Eindevaluatie EUFOR Tchad/RCA* (oktober 2009). De evaluatie beperkte zich grotendeels tot de (militair-)operationele aspecten van de inzet van het marinierscontingent.[528] Ze neemt de besluitvorming rond de missie als een gegeven. De *lessons learned* die de eindevaluatie formuleerde, waren in lijn hiermee zeer algemeen van karakter of juist sterk toegesneden op de militaire inzet als zodanig binnen de roerige Tsjadische context. In de eerste categorie valt het advies om 'meer rekening te houden met mogelijke onbetrouwbaarheid van elementen van het veiligheidsapparaat' of om de operationele inzet met nieuwe partners 'zorgvuldiger voor te bespreken, vooraf (juridisch) vast te leggen en zo mogelijk vooraf samen te beoefenen'. Dergelijke lessen gaan voor zowat alle missies op. In de tweede categorie wijst de eindevaluatie bijvoorbeeld op de voordelen van 'vreemde (Franse) taalvaardigheid'.[529]

De regering benadrukte ook in deze evaluatie – aangaande de bredere relevantie en coherentie van het beleid – dat EUFOR niet méér dan een tijdelijke overbruggingsmissie zou kunnen zijn, conform haar mandaat. Dit in afwachting van een sterkere VN-presentie in het grensgebied. Vanaf het begin was inderdaad duidelijk dat de Nederlandse deelname eenmalig zou blijven: van mei 2008 tot maart 2009. De ambassade bijvoorbeeld schatte in de loop van 2008 al in dat 'de Nederlandse militaire aanwezigheid in Tsjaad hoogstwaarschijnlijk zal worden beëindigd' na de voorziene termijn.[530]

Deze inschatting van de missie als een instrument met tijdelijke en beperkte werking kan als realistisch worden beschouwd. Vastgesteld wordt dat het beleid inderdaad was opgebouwd uit enkele gerichte en afgebakende keuzes. In zoverre is sprake van een weliswaar afwachtend en weinig ambitieus, maar ook betrekkelijk coherent beleid op enkele deelterreinen.

Aansluiting bij de context

De Nederlandse inschatting van de (ontwikkeling in de) veiligheidssituatie in met name het grensgebied tussen Tsjaad en CAR was ietwat dubbelzinnig. Zo stelde de artikel 100-brief van februari 2008 enerzijds dat de veiligheidssituatie zich 'leek te herstellen'. Anderzijds memoreerde de brief dat volgens de VN en de EU onverminderd 'alle redenen' geldig bleven om EUFOR te blijven ontplooien.[531] Het verlenen van humanitaire hulp was direct

[528] Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 2009.
[529] Idem, p. 18.
[530] HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2009, p. 5.
[531] *Brief over bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 29 februari 2008.

verbonden met de inschatting van de context: de humanitaire noden waaronder die van vluchtelingen uit Darfur bleven hoog.

Effectiviteit en efficiëntie

De eindevaluatie EUFOR was – zeker op hoofdlijnen – positief over de operationele uitvoering aan Nederlandse zijde. Er is sprake van een 'optimale inspanning om de opdracht goed uit te voeren [en] een uitstekende reputatie [waarbij] de inzet, motivatie en geschiktheid boven elke twijfel verheven waren'. Het betrof 'een zonder meer geslaagde bijdrage' onder de gegeven omstandigheden.[532] De evaluatie koppelt dit aan de relatieve rust en veiligheid in de Iers-Nederlandse sector. Aanvallen op vluchtelingenkampen bleven uit. Dit alles mede door het kordate optreden tegen rebellen in juni 2008 (zie onder).[533]

Tegelijk echter is de eindevaluatie bepaald kritisch (in elk geval méér dan bijvoorbeeld de zusterdocumenten die de antipiraterijmissie bij Somalië beoordelen) over de effectiviteit en duurzaamheid van EUFOR en van de Nederlandse bijdrage aan de missie als geheel. De eindevaluatie karakteriseert de daadwerkelijke Nederlandse invloed op strategisch en zelfs operationeel niveau als 'beperkt'.[534] Dit ondanks de *red card*-bevoegdheid van de Nederlandse detachementscommandant, een 'afdoende gehoor' bij de *force commander* en 'bevredigende afspraken' met de Ierse bataljonscommandant.[535] Van het marinierscontingent werd niet optimaal gebruik gemaakt: de eenheid was als het ware te hoog gekwalificeerd voor de opdrachten die het moest verrichten. In plaats van initiatiefrijk verkenningen uit te voeren, en zo de 'ogen en oren' (*situational awareness*) van het Ierse bataljon te vormen, beperkte de inzet zich hoofdzakelijk tot betrekkelijk passieve aanwezigheidspatrouilles. De routes daarvan werden vooraf met de Tsjadische autoriteiten gedeeld, wat het verrassingseffect verkleinde. Het Franse hoofdkwartier (van EUFOR) verstrekte bovendien te weinig informatie, eigen Nederlandse hulpprojecten waren niet mogelijk en de juridische afwikkeling vertoonde hiaten.[536] Overigens dreigde slechts één maal een gewapend treffen met rebellen in juni 2008. Dit incident bij Goz Beida liep uiteindelijk met een sisser af na doortastend optreden van de mariniers.[537]

Kortom, in *operationeel* opzicht was de missie door Nederland efficiënt uitgevoerd, aldus de evaluatie, op enkele verbeterpunten na. Het mandaat en geweldsregels werden hierbij ingeschat als duidelijk en uitvoerbaar. De eindevaluatie stelde tegelijk echter vraagtekens bij

532 Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 2009, p. 18.

533 Zie ook de studie van Koch, L., *Attitudes of Dutch combat units in Afghanistan and Chad*, Breda: Netherlands Defence Academy, 2010. Koch concludeert dat militairen in Tsjaad minder vijandelijkheid ervoeren vanuit de bevolking dan in Afghanistan.

534 Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad RCA*, 2009, pp. 6-7.

535 De 'rode kaart'-procedure hield in dat de contingentscommandant – in overleg met de Commandant der Strijdkrachten – uitvoering van een EUFOR-opdracht door Nederlandse militairen kon beletten indien hij meende dat deze niet strookten met het mandaat en andere afspraken.

536 Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 2009, pp. 10-11.

537 Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over de veiligheidssituatie in Tsjaad*, TK 29 521, nr. 78, 4 juli 2008.

de Nederlandse bijdrage aan de EUFOR-missie als zodanig: ‘Waren de Nederlandse militairen ingezet op een wijze die hun capaciteiten volledig had benut, dan zou het effect mogelijk nog groter zijn geweest’, zo stelt de eindevaluatie bijvoorbeeld in voorzichtige maar duidelijke bewoordingen.[538] Deze inschatting is van belang omdat het een scheiding aanbrengt tussen de bevredigende operationele efficiëntie van het Nederlandse contingent enerzijds en de bijdrage die het contingent kon leveren aan de effectiviteit van EUFOR als geheel.

Wat betreft de Nederlandse inzet buiten de EUFOR-missie om kan worden gesteld dat de politieke instabiliteit en onveiligheid in Tsjaad al met al zorgwekkend bleef gedurende de periode 2005-2011. De ambassade toonde zich ook aan het einde van deze periode pessimistisch over de vluchtelingensituatie, mede door het vertrek van MINURCAT in december 2010.[539] Hoewel ze de hulp via multilaterale kanalen als ‘niet onaanzienlijk’ kenschetste, koppelde de ambassade hieraan de vaststelling dat de donorpresentie in Tsjaad laag bleef.[540] De economische agenda bleek welhaast onuitvoerbaar. De groeiende olie- en gaswinning bood in principe enig perspectief, maar de roerige situatie in Tsjaad maakte het land ‘weinig aantrekkelijk’ voor het Nederlandse bedrijfsleven.[541] Boden Kameroen, Gabon en Equatoriaal Guinee nog handels- en investeringskansen, in Tsjaad en de CAR was dat nauwelijks het geval, aldus de ambassade.[542]

Inzet van middelen

De geringe omvang van de ambassade in Yaoundé (en de ‘klemmende vervangingsrelaties’ tussen medewerkers onderling) leidde hierbij tot scherpe uitvoeringsbeperkingen, zoals een strikt pragmatische ‘vraag gestuurde rapportage’.[543] De enorme afstanden binnen het ressort en de abominabele verbindingen bleven een knelpunt. De post benadrukte dat ze zo regelmatig mogelijk rapporteerde. Toch bleven bepaalde onderwerpen onderbelicht. Dit laatste gold bijvoorbeeld voor ontwikkelingen in de oliesector en de vernietiging van lichte wapens. De post zelf was zich van deze beperkingen zeer bewust. Regelmatig staan slagen-om-de-arm-kwalificaties als ‘indien mogelijk’ en ‘voor zover uitvoerbaar’ in de rapportages en verslagen.

De ambassade poneerde in opeenvolgende jaren dat het ressort eenvoudigweg te omvangrijk was en de beleidsmaterie te complex in verhouding tot de personele en financiële middelen. Het ressort omvatte Kameroen, Gabon, Equatoriaal Guinee, Tsjaad en de CAR, samen zestig procent van het grondgebied van de EU.[544] ‘De post ontbeert kritische massa’, stelt het Jaarplan 2011 bijvoorbeeld. De aankondiging dat Buitenlandse Zaken de

538 Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 2009, p. 18.
539 Bijvoorbeeld HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2011, pp. 3-4.
540 HMA Yaoundé, *Jaarverslag* 2010, p. 5.
541 HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2007, p. 7.
542 HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2010, p. 3. De ambassade merkte meermaals op dat, met name door de grote werklast, de sectoren olie en gas noodzakelijkerwijs onderbelicht bleven in de rapportages.
543 HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2009, p. 5.
544 Het budget bedroeg bijvoorbeeld voor 2010 ruim zeshonderdduizend euro.

post zou sluiten per 31 december 2011 had bovendien 'een merkbaar demotiverende invloed op het personeel'.[545] Poolshoogte ter plaatse nemen binnen het ressort was welhaast onmogelijk.[546] Dit alles 'dwingt de post tot een bescheiden ambitie', aldus hetzelfde jaarplan. Waren de contacten met de Kameroense autoriteiten nog redelijk intensief, 'een dergelijke actieve dialoog met de regeringen in de andere landen bleek ook in 2010 wederom een niet te vervullen wens'.[547]

7.3.5 Conclusies

De belangrijkste beleidspijlers gedurende de bestudeerde periode waren multilaterale humanitaire hulp en het monitoren van de verontrustende ontwikkelingen in buurland Soedan (Darfur). Daarbij werd van mei 2008 tot maart 2009 de deelname aan EUFOR gevoegd. Vastgesteld wordt dat het beleid – in zijn focus op de drie afgebakende pijlers – een zekere mate van coherentie bezat. Evenzeer was de (op zich in omvang beperkte) deelname van het Nederlandse contingent aan EUFOR in strikt operationeel opzicht relatief effectief.

De langere-termijnresultaten bleven echter beperkt, in het bijzonder wanneer men ze afzet tegen de in de regeringsbrieven (vooral die inzake EUFOR) geformuleerd bredere doelen. Deze brieven schetsen een actieve en geïntegreerde aanpak (3D inbegrepen) van de regionale problematiek. De eindevaluatie EUFOR is hierover *to the point*. Ze oordeelt dat de gewenste langere-termijnresultaten, als door de regering verwoord, 'maar ten dele bereikt' waren en 'deels te ambitieus' waren gebleken. Weliswaar was enige tijd gewonnen voor de ontplooiing van MINURCAT, maar de vluchtelingenstromen namen niet af, de wetteloosheid en het humanitaire leed duurden voort. De eindevaluatie gebruikt in dit verband de eufemistische, maar veelzeggende bewoording 'niet significante verbetering'.[548] Dit alles vloeide voort uit structurele oorzaken die EUFOR gewoonweg te boven gingen, aldus de eindevaluatie.[549]

Achteraf kan worden vastgesteld dat er geen sprake was van een realistische doelstelling wat betreft de Nederlandse deelname aan EUFOR.[550] Onder beleidsmakers en bij de uitvoering van het Nederlandse beleid overheerste echter wel realisme. Tsjaad was niet de schakel in de

[545] HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2011, p. 3.

[546] Ambassadepersoneel bezocht Tsjaad vijf maal in 2007, waarvan één maal als hoofd van een evaluatiemissie voor OCHA/UNHCR. Het plan was om Tsjaad in de daaropvolgende periode tenminste vier keer per jaar te bezoeken, waarbij twee maal het oosten van Tsjaad moest worden aangedaan, plus een ondersteunend consulair bezoek. Deze plannen konden slechts beperkt worden uitgevoerd.

[547] HMA Yaoundé, *Jaarplan* 2011, p. 1.

[548] Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 2009, p. 19.

[549] De evaluatie noemt *in concreto*: de stagnatie in de ontplooiing van UNAMID en het onvermogen van MINURCAT en de Tsjadische autoriteiten om op te treden tegen banditisme. Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA*, 2009, p. 19.

[550] Consensus binnen studies over Tsjaad is dat sinds 2005 niet of nauwelijks vooruitgang is geboekt, ondanks alle internationale inspanningen. Zie bijvoorbeeld Kühne, W., *How the EU organizes and conducts peace operations in Africa: EUFOR/MINURCAT*, Berlijn: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2009.

Hoorn van Afrika die voor Nederland het meest telde. De Soedan/Darfur-problematiek bijvoorbeeld telde zwaarder. Het Nederlandse Tsjaad-beleid was daarop afgestemd, inclusief het besef dat EUFOR bedoeld was als een tijdelijke en overwegend ‘apolitieke’ overgangsmissie. Het departement en de ambassade in Yaoundé realiseerden zich terdege dat al met al de basis ontbrak voor een ruime toewijzing van middelen. Daarmee verviel evenzeer de grondslag om te kunnen hopen op substantiële effectiviteit of duurzaamheid van de inspanningen.



8

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Deze beleidsdoorlichting omvat conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE, 2006) vijf onderdelen.[551] Deze zijn:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding is voor het beleid;
- beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- beschrijving en motivering van de rol van de overheid;
- beschrijving van de ingezette budgetten;
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan.

Elk onderdeel bevat toegespitste vragen (zie *Terms of Reference*, bijlage 2), waarop in dit hoofdstuk antwoord wordt gegeven op basis van wat in de voorgaande delen van het rapport is gepresenteerd.

8.1 Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding is voor het beleid

In antwoord op de hoofdvragen ‘Wat waren de aanleidingen of problemen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse beleid gericht op conflictvermindering en bevordering van vredesopbouw in fragiele staten en de bevordering van de regionale stabiliteit?’ en ‘Wat zijn de oorzaken en de dynamiek van fragiele staten en regio’s en conflicten daarbinnen?’ kan het volgende worden gesteld.

Na het einde van de Koude Oorlog, vond een verdere verschuiving plaats in de aard en uitwerking van gewapende conflicten, waarvan de meerderheid tegenwoordig intern van aard is en niet meer plaats vindt tussen natiestaten. Interne conflicten komen veelal voor in landen die gekenmerkt worden door zwak bestuur en grote sociale en politieke spanningen. Dergelijke landen worden ook wel als fragiele staten aangeduid.

De conflicten en hun oorzaken zijn grotendeels intern van aard, maar hebben ook gevolgen voor omringende landen en regio’s als ook voor de internationale stabiliteit en veiligheid in bredere zin. Door de toenemende globalisering raken landen steeds verder met elkaar verbonden wat ook te merken is aan de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten in geografische zin kunnen uitwerken. Binnenlandse conflicten en fragiliteit hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij; ook omringende landen kunnen er bij betrokken zijn of raken. Dit is onder meer gebleken in de Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied in centraal Afrika, de Westelijke Balkan, Midden Amerika, het Midden Oosten en de centraal Aziatische regio. De effecten van fragiliteit uiten zich dus zowel op nationale als internationale schaal. In fragiele staten, vooral in (post)conflict

[551] Het onderzoeksontwerp voor deze beleidsdoorlichting werd in mei 2012 vastgesteld, dat wil zeggen voor de uitvaardiging van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2012, die eind augustus van dat jaar plaatsvond. De vijf onderdelen zijn *de facto* weinig verschillend van de centrale aandachtspunten in de RPE 2012.

landen, is sprake van niet of slecht functionerende staatsstructuren en instituties, heeft de bevolking weinig of geen vertrouwen in 'de overheid', ontbreken sociale cohesie en een gevoel van nationale eenheid, en is de economische en materiële infrastructuur doorgaans zwak. Voorts worden mensenrechten geregeld geschonden, waarbij vooral etnische minderheden en vrouwen en kinderen in een kwetsbare positie verkeren. Bovendien blijven fragiele staten vaak steken in een cyclus van geweld gekenmerkt door een afwisseling van perioden van relatieve vrede en stabiliteit en oplaaiend conflict. Fragiele staten lopen sterk achter bij het behalen van de *Millennium Development Goals*. Zoals sprake zou zijn van groeiende stabiliteit, komt de ontwikkeling van de nationale economie slechts moeilijk tot stand mede als gevolg van twijfels bij nationale en internationale investeerders over de duurzaamheid van de stabiliteit waardoor sociale en economische investeringen achterblijven.

Wetenschappers, donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties hebben de afgelopen decennia getracht de oorzaken van fragiliteit voortkomend uit de combinatie van sociale onrust en armoede, politiek conflict en tekortschietend bestuur, militaire strijd en onveiligheid te identificeren. Dit om een uitweg te zoeken voor deze vicieuze cirkel waarin fragiele staten, zij het in verschillende gradaties, verkeren. Het in de laatste twee decennia gevoerde wetenschappelijk debat over fragiele staten en staatsvorming kent een aantal uitgangspunten of aannames. Dit betreft de conceptualisering van een stabiele staat zelf, het maakbaarheidsideaal bij het realiseren van een dergelijke staat, de stabiliteit van democratie en het belang van een inclusieve compromisvrede.

Voor geen van deze uitgangspunten is overtuigend wetenschappelijk bewijs. Het internationale beleid ten aanzien van het oplossen van de fragiele statenproblematiek baseert zich veelal op het (neo)liberale paradigma. De uit dit paradigma voortvloeiende analyse en de aanpak van de fragiele statenproblematiek volgt een stramien met als na te streven kernwaarden democratisering, goed bestuur, economische liberalisering, en meer in algemene zin de ontwikkeling van een moderne op westerse leest geschoeide samenleving. De stellingname luidt dat vorming van een duurzame politieke orde grotendeels analoog zou kunnen zijn aan het historisch door westerse staten doorlopen traject: Bevorderen van staatsvorming door middel van instituties, de *rule of law* en economische liberalisering is de route naar stabiliteit. Een en ander zou kunnen worden gerealiseerd door van buitenaf gesteunde zo niet – vooral in de (neo)liberale variant – afgedwongen nationale processen. Voor de aan het Nederlandse beleid ten grondslag liggende theoretische inzichten zie 8.3.2.

8.2 Beschrijving en motivering van de rol van de overheid

De hoofdvraag die onderstaand wordt beantwoord, is waarom de Nederlandse overheid het als haar verantwoordelijkheid beschouwt om zich in te zetten voor steunverlening aan fragiele staten ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen.

In artikel 90 van de Grondwet is opgenomen dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde dient te bevorderen. Een specifieke en centrale rol daarbij is toegekend aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit ministerie geeft, mede via de posten, invulling aan de uitvoering van het Nederlandse buitenlandbeleid om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde in de meest brede zin conform internationaal afgesproken uitgangspunten en normen.

Het gaat daarbij om de Nederlandse inzet op meerdere beleidsterreinen:
- Bevordering van de internationale vrede en veiligheid in zowel brede als specifieke zin – door bilaterale diplomatieke actie en diplomatieke en militaire actie in multilateraal verband (NAVO, VN, EU, regionale organisaties). Uitgangspunt is dat de inspanningen geleverd dienen te worden in samenwerking met andere landen, in het bijzonder in multilateraal verband. Internationale lichamen als de NAVO, de EU, en de VN spelen in gezamenlijkheid (complementariteit) een cruciale rol in het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid.
- Ondersteuning bij de opbouw en handhaving van politiek goed bestuur in andere landen, inclusief de bescherming van mensenrechten. Dit geschiedt via bilaterale activiteiten en deelname aan initiatieven die in multilateraal verband worden ontwikkeld en uitgevoerd.
- Bevordering van mondiale sociaaleconomische ontwikkeling, in het bijzonder door middel van samenwerking met en steun aan ontwikkelingslanden. De uitvoering daarvan geschiedt door diplomatieke dialoog en financiering via bilaterale, civilaterale en multilaterale kanalen. De aard en inhoud van de samenwerking verschilt voor verschillende groepen ontwikkelingslanden.
- Bevordering van onderlinge handel en investeringen tussen rijke landen (waaronder Nederland) en ontwikkelingslanden.

De motivatie van de overheid om zich in te zetten voor steunverlening aan fragiele staten ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw is tweeledig. Enerzijds heeft Nederland de morele en legale verplichting, zoals opgenomen in artikel 90 van de Grondwet, om de internationale rechtsorde te bevorderen. Conflicten en fragiliteit leiden onvermijdelijk tot schending van burgerlijke vrijheden, vrijheid van meningsuiting en overige mensenrechten. Vrede en veiligheid, goed bestuur en democratisering worden beschouwd als noodzakelijke voorwaarden voor het scheppen van een zodanige relatie tussen staat en samenleving dat welvaart, welzijn en rechtvaardigheid worden bevorderd. Anderzijds vormen fragiele staten een bedreiging voor de internationale stabiliteit en welvaart. Conflict en fragiliteit kunnen leiden tot terrorisme, vluchtelingenstromen en grensoverschrijdende criminaliteit, die elk hun weerslag kunnen hebben op de veiligheid en economische voorspoed van Nederland.

Naast de overkoepelende drijfveren – morele plicht en (verlicht) eigenbelang – spelen ook bondgenootschappelijke verplichtingen en politieke en economische belangen een rol. Deze motieven kunnen per land verschillen. In Afghanistan, Somalië en Tsjaad speelde het belang van deelname aan NAVO en EU missies een belangrijke rol en het politieke belang dat samengaat met deelname aan dergelijke missies; Nederlandse handelsbelangen speelden mee bij deelname aan de anti-piraterijmissies voor de kust van Somalië. Actief

optreden in Soedan, Burundi en de DRC werd vooral ingegeven door morele plicht tot bijstand. De mix van instrumenten, die per land wordt toegepast (diplomatiek/politiek, militair en ontwikkelingssamenwerking), komt voor een deel voort uit deze motieven.

Fragiele staten vormen een wezenlijk en acuut probleem en uit dien hoofde hebben zij een speciale plaats gekregen in het Nederlandse buitenlandbeleid. Echter, niet elke staat die als fragiel gekenschetst kan worden, kan rekenen op specifieke steun van Nederland. Dit is niet verwonderlijk: Nederland moet, als kleine actor op het politieke wereldtoneel, keuzes maken. De notitie *Een zaak van iedereen* (2007) verkiest speciale steun te verlenen aan negen fragiele staten en vloeide voort uit de brede doelstellingen van het fragiele statenbeleid, de langdurige betrokkenheid van Nederland met deze landen en de mate waarin de internationale gemeenschap en Nederland verschil kunnen maken.552

8.3 Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

Het onderzoek diende aandacht te geven aan:

- De beleidsdoelstellingen die zijn ontwikkeld om een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van conflicten en het bevorderen van vredesopbouw.
- De vraag of bij de ontwikkeling van het beleid aandacht is geschonken aan theoretische en praktische inzichten op het gebied van conflict en vrede.
- Of er bij het formuleren van het beleid voor specifieke landen c.q. regio's rekening is gehouden met de nationale c.q. regionale context en of daarbij gebruik is gemaakt van geactualiseerde context- en conflictanalyses.

Deze drie aspecten worden onderstaand behandeld.

8.3.1 Beleidsdoelstellingen

In de periode 2005-2011 brachten opeenvolgende kabinetten meerdere notities en brieven uit betreffende het door Nederland te voeren beleid ten aanzien van landen in een conflict- of postconflictsituatie. De belangrijkste nota's *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005), *Een zaak van iedereen* (2007), *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking* (2010), *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* (2011) bouwen voort op en verdiepen het beleid uit de periode 1999-2004. Centrale thema's zijn wederopbouw, fragiele staten en regionale en internationale veiligheid. Het verbindende element in de beleidsnotities is de wijze waarop Nederland zich wil inzetten in landen in instabiele regio's en fragiele staten om

[552] Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Lijst van vragen en antwoorden inzake 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008–2011' (Kamerstuk 31 787, nr. 1)*, TK 31 787, nr. 2, 18 februari 2009.

vredesopbouw en conflictvermindering te bevorderen: de benadering van de problematiek via een geïntegreerde aanpak.

Het beleid, dat qua uitvoering gaandeweg werd verfijnd, kent enkele belangrijke constante insteken voor de door Nederland te ondernemen actie en steunverlening:

- Veiligheid en stabiliteit vereisen, afhankelijk van de problematiek in het land in kwestie: i) een breed gedragen politiek akkoord; ii) het middels internationale crisisbeheersingsoperaties (militaire missies) bevorderen van nationale stabiliteit en herstel van rechtsorde; iii) ontwapening, demobilisatie en herintegratie van (voormalig) strijders; iv) terugdringen van het aantal wapens in de maatschappij en opbouw van politiek gecontroleerd en volgens internationaal recht functionerend leger, politie en andere veiligheidsorganisaties; v) terugkeer en herintegratie van vluchtelingen en ontheemden; en vi) conflictpreventie en transitionele rechtvaardigheid (*transitional justice*).
- Opbouw van de overheidscapaciteit is nodig zodat de kernfuncties van de staat worden uitgevoerd en de rechtsstaat functioneert. Het bevorderen van een legitieme overheid dient vorm te krijgen door het steunen van een inclusief politiek proces, waarin op vreedzame manier conflicten in de samenleving kunnen worden beslecht. Bij het verlenen van steun aan de opbouw op bestuurlijk gebied is het van belang gebruik te maken van nationale en lokale structuren en leiderschap. Dit bevordert hun *ownership*. Risico's op misbruik van hulp en corruptie dienen te worden verkleind.
- Sociaaleconomische ontwikkeling wordt mogelijk door herstel van basisvoorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitaire voorzieningen), het weer op gang brengen van de economie, herstel en vergroting van werkgelegenheid en de ontwikkeling van een functionerende financiële sector. Dit moet geschieden door het scheppen van een wettelijke basis voor het economisch verkeer en de ontwikkeling van de private sector. Het nationale en internationale bedrijfsleven dient een belangrijke plaats te hebben in het sociaaleconomische ontwikkelingsproces. Het Nederlandse bedrijfsleven wordt gestimuleerd actief deel te nemen in wederopbouwprocessen.
- Vereist is snelle steun voor sociaaleconomische wederopbouw. De bevolking ervaart de voordelen van vrede en stabiliteit door betere levensomstandigheden en werkgelegenheid; met dit *vredesdividend* wordt beoogd de voedingsbodem voor conflicten weg te nemen en draagvlak voor stabiliteit te scheppen. De rol en positie van vrouwen is van belang – zij dienen de effecten van stabiliteit te ervaren in hun dagelijkse leven en betrokken te worden bij het zoeken naar oplossingen voor (lokale) conflicten.
- Om de wederopbouw duurzaam te laten zijn, is een aanpak vereist die de verschillende beleidsinstrumenten integreert: politieke actie (*diplomacy*), militaire interventie (*defence*), ontwikkelingssamenwerking gericht op sociaaleconomisch herstel en wederopbouw (*development*); bij dit laatste speelt ook humanitaire hulp een rol. Het geïntegreerde karakter van de beleidsuitvoering (ook wel de 3D-benadering genoemd) moet vorm krijgen in een gezamenlijke strategie met de VN, de internationale financiële instellingen en regionale organisaties, bilaterale donoren en niet-gouvernementele organisaties. Ter bevordering van *ownership* en duurzaamheid dienen deze externe actoren interventies te ondersteunen die zijn afgestemd met en omarmd worden door de nationale (en lokale) overheid. Ter vergroting van de effectiviteit en om de zwakke ontvangststructuren zo min mogelijk te belasten wordt de voorkeur gegeven aan coördinatie en financiering in

multilateraal verband en het vermijden van proliferatie van opzichzelfstaande projecten. Waar relevant (bevordering van vrede en veiligheid), moet in wederopbouwstrategieën een plaats worden ingeruimd voor militaire activiteit (*security first*).
- Regionale aanpak van de problematiek is geboden om uitwaaiering van nationale conflicten tegen te gaan en de invloed van verstorende regionale krachten te verminderen. Dit vergt afstemming met omringende landen en het betrekken van regionale organisaties bij de samenwerking.
- Uitdrukkelijk wordt gesteld dat externe partijen de opbouw van een fragiele staat niet kunnen bepalen. Dit zal een endogeen proces dienen te zijn. Internationale interventies zullen waar mogelijk nauw moeten aansluiten bij de lokale prioriteiten van overheid en samenleving. Maar wanneer de capaciteit of de politieke wil van de overheid tekort schiet, is internationaal leiderschap vereist. Soms is het zelfs onontkoombaar dat de internationale gemeenschap, in het belang van de bevolking en met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, in een tijdelijk overgangsbestuur voorziet. Lokaal *ownership* staat echter voorop.
- Wederopbouw en transitie uit situaties van fragiliteit kennen geen ‘*quick fixes*’ maar eisen langdurige inspanning en steun. In het *World Development Report* (2011) wordt gesproken over perioden van 20-30 jaar.

Bovenstaande insteken komen grotendeels overeen met de OESO/DAC *Principles for good international engagement in fragile states and situations*, maar niet noodzakelijkerwijs met bepaalde stromingen binnen het wetenschappelijke discours (zie ook 8.3.2). Operationele uitgangspunten zijn: geïntegreerde benadering; (onder voorwaarden) samenwerken met nationale en lokale partners met aandacht voor hun prioriteiten; handelen via een context-specifieke benadering en met politieke sensitiviteit; snelheid en programmatische flexibiliteit gekoppeld aan langdurige betrokkenheid; multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig; aandacht voor preventie; en het nemen van verantwoorde risico’s.

8.3.2 Theoretische en praktische inzichten

Rond de fragiele statenproblematiek en staatsvorming zijn de nodige theorieën ontwikkeld, waarbij het debat over oorzaken en oplossingen onverminderd doorgaat. Ook het Nederlandse beleid heeft rekening te houden met de inzichten die gaandeweg in de wetenschappelijke literatuur over chronische onderontwikkeling en de problematiek van fragiele staten ontstonden. Het beleid verwijst niet expliciet naar veranderingstheorieën met betrekking tot conflictvermindering en vredesbevordering of staatsvorming, maar maakt genuanceerd gebruik van wetenschappelijke inzichten.

De beleidsstukken refereren naar de visie van enkele wetenschappers als Collier en Ghani & Lockhart over de noodzaak tot steun aan fragiele staten. Ook wordt verwezen naar de aanpak die is ontwikkeld door het *International Network on Conflict and Fragility* van de OESO. Echter, zij bevatten geen duidelijke schakel tussen het in het beleid gevoerde discours van de geïntegreerde benadering en het bredere wetenschappelijke debat of de theorievorming over steun aan falende staten en staatsopbouw.

Een analyse van de beleidsstukken leidt tot de constatering dat het Nederlandse fragiele statenbeleid zich deels impliciet baseert op een aantal kenmerken van een door veel donorlanden aangehangen paradigma met (neo)liberale eigenschappen. Naast de noodzakelijk geachte vredesbevordering, streeft de aanpak van de fragiele statenproblematiek naar het bevorderen van kernwaarden als democratisering (een inclusief politiek proces), goed bestuur (een staat die verantwoording neemt voor en aflegt aan de burgers) en economische ontwikkeling via marktwerking. De vorming van een duurzame politieke orde zou grotendeels analoog kunnen zijn aan het door Westerse staten doorlopen traject. De route naar stabiliteit en vooruitgang kan verlopen via bevordering van staatsvorming door middel van opbouw en versterking van instituties, de *rule of law* en sociaaleconomische ontwikkeling. Hulp van buitenaf kan bevorderend werken op deze nationale processen. Mogelijke alternatieven, zoals het (onder bepaalde voorwaarden) steunen van bestaande, maar naar Westerse normen minder acceptabele, lokale instituties of patrimoniale systemen, worden niet in alle gevallen expliciet in beschouwing genomen.

De beleidsstukken nuanceren echter dit paradigma in sterke mate door uitdrukkelijk grenzen te stellen aan de gedachte dat externe inmenging 'vanzelf' resultaten oplevert. Gesteld wordt dat een rigoureuze of dwingende '*top-down* benadering' voor de fragiele statenproblematiek ongewenst is. Ook wordt niet uitgegaan van een expliciete 'maakbaarheidsgedachte': externe partijen kunnen de opbouw van een fragiele staat beïnvloeden, maar als zodanig niet bepalen. Dit dient een endogeen proces te zijn, waarbij externe steun van belang wordt geacht. Bij deze steun wordt, waar sprake kan zijn van inclusieve politieke processen, in principe de mogelijkheid tot 'hybride staatsvorming' opengehouden. Internationale interventies zullen waar mogelijk nauw moeten aansluiten bij de prioriteiten van nationale overheid en samenleving. Lokaal *ownership* en inclusiviteit zijn noodzakelijke voorwaarden om duurzame resultaten te boeken. Steun aan fragiele staten door middel van samenwerking met bestuurlijke elites vereist een grondige analyse van de nationale context en de daarbinnen vigerende machtsverhoudingen. Het verlenen van steun impliceert het stellen van voorwaarden en het nemen van beredeneerde risico's. Het boeken van vooruitgang in fragiele en conflictlanden neemt geruime tijd, waarbij gesproken kan worden in termen van decennia.

Bij het ontwikkelen van beleid was de samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken met Nederlandse onderzoekers en onderzoeksinstellingen (waaronder de *Conflict Research Unit* van het Instituut Clingendael, het Haags Centrum voor Strategische Studies en de Kenniskring Fragiele Staten) van belang. Deze leverden met name input op operationeel niveau. De beleidsontwikkeling werd ook gevoed door analytisch werk en discussies in internationaal verband, waaronder in de OESO, de VN, de EU, de NAVO, de Wereldbank en met bilaterale actoren (als de Verenigde Staten en andere belangrijke spelers op het wereldtoneel). Evenzeer van invloed waren de eigen praktische ervaringen en lessen opgedaan bij het geven van steun in (ontwikkelings)landen die verkeren in uiteenlopende situaties van fragiliteit.

Kortom, het Nederlandse beleid kreeg vorm door voortschrijdend inzicht en gezamenlijk door bilaterale en multilaterale partners ontwikkelde beleidsimpulsen. Het

theoretisch-wetenschappelijke debat met betrekking tot fragiele staten en staatsvorming komt daarbij niet expliciet aan de orde. Nederland was bij de internationale beleidsvorming niet alleen maar 'ontvanger van ideeën', maar speelde vaak een leidende en initiërende rol. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop Nederland zijn 3D-beleid in Afghanistan vormgaf, de belangrijke inzet van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw bij de werkzaamheden van het *OECD-DAC International Network on Conflict and Fragility* en de ontwikkeling van de *New Deal for Engagement in Fragile States*, die in 2011 door de internationale gemeenschap werd onderschreven.

8.3.3 Invloed van de nationale en regionale context- en conflictanalyse op beleidsvorming

Over het algemeen is bij de beleidsvorming met betrekking tot de steunverlening aan individuele fragiele staten rekening gehouden met de nationale en lokale context van de problematiek evenals de invloed daarop van regionale dimensies. Dit blijkt onder meer uit de meerjarige strategische plannen voor de in dit onderzoek betrokken casestudielanden. In de praktijk is minder duidelijk sprake van een regionale component. De aanpak van de problematiek in het Grote Merengebied in Centraal Afrika is daarop een uitzondering – zoals ook blijkt uit de opstelling van een meerjarig strategisch plan voor deze regio en de steun voor grensoverschrijdende regionale programma's en projecten.

Contextanalyses en meer in het bijzonder geactualiseerde, en door alle actoren gedeelde, conflictanalyses zijn door de internationale gemeenschap, zoals blijkt uit twee belangrijke multi-donor evaluaties van de steun aan Zuidelijk Soedan en Oost-DRC, in beperkte mate benut bij het opstellen en bijstellen van interventiestrategieën. Dit gold ook voor Nederland. In het geval van Tsjaad en Somalië zijn de conflictanalyses beperkt gebleven tot het (strikt toegespitste) niveau dat nodig werd geacht voor de operationele taakuitvoering. In Afghanistan, en in het bijzonder Uruzgan, werd gebruik gemaakt van Australische, Amerikaanse en ook Nederlandse *intelligence* en vooral van door Nederland verzochte analyses door een lokale niet-gouvernementele organisatie. Omvangrijke conflictanalyses werden door Nederland zelf niet geïnitieerd in de bestudeerde casussen. Ambassades wijzen er steeds op dat hiertoe de capaciteit ontbreekt.

In de periode 2007-2009 werden door de posten in de Nederlandse OS-partnerlanden, inclusief de fragiele staten, meer dan 30 politieke en bestuurlijke contextanalyses (*Strategic Governance and Corruption Analysis* – SGACA) uitgevoerd met inschakeling van externe deskundigheid. Hierdoor groeide het inzicht in de politieke dimensies van ontwikkeling. Echter, het bleek meestal lastig om de bevindingen te vertalen in de OS-programmering omdat de analyses doorgaans onvoldoende specifiek gericht waren op relevante thema's en sectoren. Voorts bleek het moeilijk om de OS-programmering (op korte termijn) te veranderen gegeven de meerjarige contractuele verplichtingen, bestedingsdruk, politieke prioriteiten in Den Haag en capaciteitsbeperkingen op de post. De SGACA's werden mede gezien hun tijdrovende karakter in 2010 afgeschaft. De laatste twee jaar is op de posten in fragiele staten meer aandacht voor het uitvoeren van context- en conflictanalyses. Deze vonden als regel plaats door middel van workshops met inschakeling van medewerkers van

de ngo *International Alert* en de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw. De beleidsdoorlichting had niet tot doel een analyse te maken van de inhoud c.q. toepasbaarheid van deze analyses. In het algemeen waren de analyses vaak van praktische aard; ook werd gebruik gemaakt van bij de medewerkers van de ambassade bestaande inzichten en door derden uitgevoerde analyses.

Nederland zoekt bij de vorming van beleid en strategie met betrekking tot fragiele staten vaak (volgens sommigen te vaak en te gemakkelijk) aansluiting bij belangrijke bilaterale en multilaterale spelers op het wereldtoneel. Voorbeelden zijn Afghanistan (aansluiting bij de NAVO en de Verenigde Staten), Zuidelijk Soedan (aansluiting bij de EU en *like-minded* donoren verenigd in het *Joint Donor Team*); Somalië (bijdrage aan militaire missies van EU en NAVO) en Tsjaad (bijdrage aan de militaire missie van de EU); DRC (aansluiting bij de VN). Ofschoon in dat land ook in multilateraal verband wordt samengewerkt, is in Burundi meer sprake van een bilaterale focus in de beleidsvorming.

Het eenvoudigweg aansluiten bij internationale actoren of het niet tijdig ontwikkelen van eigen scenario's waar stabiliteit en veiligheid van landen onder druk staan, kan ten koste gaan van het tijdig ontwikkelen van een eigen Nederlandse positie bij het vinden van mogelijke oplossingen. Deze kwestie vormde ten tijde van het opstellen van dit rapport onderwerp van discussie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de verdere vormgeving van het vredes- en veiligheidsbeleid in algemene zin en het beleid met betrekking tot fragiele staten in het bijzonder.

8.4 Beschrijving van de ingezette budgetten

Een analyse is gemaakt van de uitgaven ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* geïdentificeerde doelgroep landen en Somalië en Tsjaad. De uitgaven voor de militaire operaties in Afghanistan, Somalië en Tsjaad zijn gedaan ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie (waaronder HGIS-middelen). Deze werden niet apart onderzocht en de kosten voor deze operaties zoals vermeld in evaluaties van deze operaties worden als een gegeven beschouwd. Ook werden eventueel door andere departementen gemaakte kosten voor de in dit onderzoek betrokken casestudielanden niet in ogenschouw genomen.

In de periode 2005-2011 bedroegen de uitgaven ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* geïdentificeerde landen plus Somalië en Tsjaad ruim 2,2 miljard Euro (zie hoofdstuk 4). Dit betreft de *direct* aan deze landen toerekenbare uitgaven. Niet meegerekend zijn bijdragen die *niet* aan landen kunnen worden toegeschreven.

Dit betreft onder meer:
- de in het management informatiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide) als 'wereldwijd' of 'regionaal' gecodeerde uitgaven;

- reguliere bijdragen van Nederland aan het algemene budget van multilaterale instellingen en ongeoormerkte kanaalbijdragen aan humanitaire hulp verlenende instanties;
- bijdragen aan het Europees Ontwikkelingsfonds en op conflictlanden gerichte EU fondsen;
- algemene financiering van de Verenigde Naties en andere internationaal opererende organisaties die zich richten op conflictpreventie, bemiddeling, en de versterking van de rechtsstaat;
- subsidies aan internationaal opererende onderzoeksinstituten die zich richten op onderzoek, beleid beïnvloeding en het faciliteren van dialoog tussen strijdende partijen;
- subsidies van Nederlandse ngo's in het Medefinancieringsprogramma (MFS-1 en MFS-2), waarvan een aanzienlijk deel werd besteed aan de in het Nederlandse buitenlandbeleid genoemde fragiele staten.

Voor het grootste deel werden de uitgaven voor de fragiele staten gefinancierd uit 'reguliere' OS-budgetten. Het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds vormden flexibele en snel inzetbare instrumenten en konden daarmee bijdragen aan activiteiten die niet binnen 'reguliere' ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's vielen. Beide budgetfaciliteiten hadden met 15 procent van de totale uitgaven een beperkte omvang in vergelijking met de reguliere OS-middelen. Dit impliceert echter niet dat de activiteiten die via deze faciliteiten werden gerealiseerd niet van strategisch belang waren. De fondsen financierden ook activiteiten in andere dan de door het fragiele statenbeleid geoormerkte landen (bijvoorbeeld ter preventie van conflict) en niet-landen-specifieke activiteiten.

De uitgaven ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de casestudielanden over de periode 2005-2011 bedroegen ruim EUR 1,5 miljard, of te wel ongeveer 70 procent van de uitgaven voor alle in het fragiele statenbeleid geoormerkte landen. Hierbij waren Afghanistan en Zuidelijk (later Zuid-) Soedan[553], met respectievelijk een bijdrage van EUR 612,3 miljoen en EUR 486,8 miljoen, de grootste ontvangers, gevolgd door de DRC (EUR 192,4 miljoen) en Burundi (EUR 118,9 miljoen). Somalië ontving EUR 78,7 miljoen en Tsjaad EUR 28,2 miljoen. De uitgaven ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie voor de ISAF-missie Uruzgan bedroegen EUR ruim 1,6 miljard, die voor de EUFOR-missie in Tsjaad EUR 10,8 miljoen en die voor de anti-piraterijmissies aan de kust van Somalië EUR 34 miljoen.

De sectorale verdeling van de uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken stemt in grote lijnen overeen met de in het fragiele statenbeleid aangegeven prioriteiten. Op landenniveau is sprake van accentverschillen, die voortvloeien uit de landencontext en de mogelijkheden die Nederland zag om in te zetten op bepaalde thema's en sectoren.

553 De uitgaven in Soedan als geheel betroffen EUR 757,3 miljoen; de uitgaven voor Zuidelijk Soedan zijn geschat.

8.5 Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan

Onderstaand wordt aandacht gegeven aan de instrumenten met behulp waarvan het beleid en de prioriteiten daarbinnen dienden te worden verwezenlijkt. Hierbij wordt ingegaan op de relevantie en samenhang van de genomen maatregelen en hun uitvoerbaarheid. Voorts wordt de effectiviteit van het beleid en de uitvoering daarvan belicht en tot slot wordt aandacht gegeven aan de in de beleidsdoorlichting onderzochte aspecten van efficiëntie.

8.5.1 Relevantie en samenhang

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Zijn de inhoudelijke prioriteiten (verbetering van de veiligheid en bevordering van de rechtsorde; bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies; steun voor sociaaleconomische ontwikkeling – vredesdividend) samenhangend?
2. Werden de prioriteiten geoperationaliseerd in uitvoerbare maatregelen en geëigende instrumenten? Met andere woorden, wat was de inzet van Nederland ter bevordering van conflictpreventie, conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten?
3. Was de inzet relevant en vloeide deze logisch voort uit het Nederlandse beleid, de daarin aangegeven ambities en de specifieke context in de ondersteunde staten? En, werden daarbij de volgende aspecten in acht genomen:
   - een landen-specifieke en geïntegreerde benadering;
   - de inbedding van het landenbeleid in een regionale benadering;
   - samenwerking met nationale en lokale partners rekening houdend met hun prioriteiten, ‘conflictsensitief werken’ en het nemen van verantwoorde risico’s;
   - samenwerking met internationale actoren ter plekke en aandacht voor de versterking van de ‘internationale inzet’ in fragiele staten in meer algemene zin;
   - inzet via multilaterale actie en het multilaterale kanaal;
   - koppeling van snelheid en flexibiliteit van handelen aan langdurige betrokkenheid en steunverlening.

Samenhang

Geconstateerd is dat de prioriteiten samenhangend zijn in de zin dat zij het gehele scala van bevordering van vrede en veiligheid evenals staatsopbouw en sociaaleconomische ontwikkeling in fragiele staten omvatten.

De beleidsprioriteiten zijn vertaald in de overkoepelende 3D-strategie (*defence, diplomacy and development*). Binnen het algemene fragiele statenbeleid dienden praktische keuzes gemaakt te worden. Ook hoefde Nederland zelf op landenniveau niet even sterk in te zetten op alle in het fragiele statenbeleid aangegeven prioriteiten (veiligheid en rechtsorde, goed bestuur of sociaaleconomische ontwikkeling) dan wel *alle* onderdelen van de 3D-benadering *zelf* uit te

voeren, wanneer werd bepaald dat andere actoren deze geheel of gedeeltelijk voor hun rekening zouden nemen. Dit bleek ook uit de operationalisering van het beleid in de casestudielanden (zie hierna).

Operationalisering in uitvoerbare maatregelen en instrumenten

Het beleid met betrekking tot de casestudielanden werd geoperationaliseerd met behulp van een mix van instrumenten: diplomatieke en politieke actie, bevordering van vrede en veiligheid via steun aan militaire interventies en steun voor hervorming van leger en politie, financiering van programma's en projecten gericht op staatsopbouw, en sociaaleconomische wederopbouw en ontwikkeling. De mix van instrumenten en gefinancierde activiteiten verschilde per land. Sommige beleidspunten bleken in een bepaalde context niet goed uitvoerbaar.

De meest uitgewerkte en geïntegreerde vorm van de 3D-benadering werd ontwikkeld voor en door de Nederlandse ISAF-missie in de Afghaanse provincie Uruzgan, waarbij in de loop der tijd wel sprake was van het (soms nadrukkelijk uit nood geboren) verder aanbrengen van specifieke accenten. Echter, zoals blijkt uit de ISAF-eindevaluatie en uit de gesprekken die gevoerd zijn met sleutelpersonen schoot de kalibratie van de 3D's tekort – vooral door de noodzaak tot militaire inzet ter bevordering van de veiligheid. Naast de 3D-benadering in Uruzgan stelde Nederland met betrekking tot Afghanistan als geheel zich op diplomatiek terrein achter de aanpak van de door de Verenigde Staten geleide internationale gemeenschap. Wel werden daarbij eigen politieke accenten gelegd. Nederland bleek in 2009 bereid om op korte termijn de internationale Afghanistan Conferentie in Den Haag te organiseren. Dit en het opereren als *lead nation* in Uruzgan gaf ons land een belangrijke politieke rol in Afghanistan.

Ook in Burundi was sprake van operationalisering van alle drie aspecten van de geïntegreerde strategie. De diplomatieke inzet van Nederland (toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne) faciliteerde de dialoog tussen de Burundese regering en de strijdende partijen. Een en ander leidde mede tot een serie politieke (vredes) akkoorden. Opgemerkt kan worden dat Nederland daarbij echter niet de enige actor was, maar de diplomatieke inzet kweekte veel *good will* en vertrouwen in Burundi, wat van pas kwam bij de vormgeving van de steun van Nederland aan Burundi toen dit land in 2007 een OS-partnerland werd. Naast het verlenen van algemene begrotingssteun, werden financiële middelen geboden voor de hervorming van de veiligheidssector (leger en politie), verbetering van overheidsbestuur en economische ontwikkeling (landbouw en kleinschalig krediet).

De operationalisering van de prioriteiten en de inzet van instrumenten met betrekking tot Zuidelijk Soedan en de DRC verliepen ook langs lijnen van het geïntegreerde beleid. Met betrekking tot Zuidelijk Soedan speelde Nederland binnen de internationale gemeenschap een actieve rol bij het faciliteren van de onderhandelingen tussen de *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) en de regering in Khartoem, die leidden tot de in 2005 tot stand gekomen *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). In de jaren daarna werd door middel van diplomatieke

actie een belangrijke bijdrage geleverd aan het houden van toezicht c.q. faciliteren van de uitvoering van de CPA. Voorts kenmerkte de inzet in Zuidelijk Soedan zich door steun voor humanitaire hulp, sociaaleconomische ontwikkeling, hervorming van de veiligheidssector, ontwapening en re-integratie van voormalig strijders en verbetering van de overheidscapaciteit en die van het maatschappelijk middenveld. De uitvoering van deze activiteiten geschiedde voor een groot deel via multi-donor fondsen. Met betrekking tot de DRC was eveneens sprake van bilaterale diplomatieke en politieke actie. Steun werd verleend aan VN-vredesmissies en verkiezingsprocessen. De steun aan het oostelijke deel van dit land werd gedomineerd door humanitaire hulp en financiering van activiteiten gericht op sociaaleconomische en bestuurlijke wederopbouw. Het kabinet Rutte-I besloot in 2011 dat DRC niet langer partnerland van Nederland zou zijn, waardoor de inzet in dat land voortaan uitsluitend via het multilaterale en niet-gouvernementele kanaal zou dienen te geschieden en gedeeltelijk via het Regionaal Programma voor de Grote Merenregio.

In Tsjaad en Somalië ging het primair om het ondersteunen van militaire operaties (het leveren van manschappen voor beperkte duur aan de EUFOR-missie in Tsjaad ter bescherming van vluchtelingen waaronder die uit de Soedanese regio Darfur; in Somalië betrof het de bestrijding van piraten in de Indische Oceaan). Op diplomatiek gebied ondersteunde Nederland vooral in Somalië internationale initiatieven en sloot zich daarbij aan zonder een voortrekkersrol te spelen. Voorts gaf Nederland humanitaire hulp en steun aan het versterken van de keten van berechting en detentie van piraten.

Relevantie en daaraan ten grondslag liggende aspecten

De Nederlandse inzet in de casestudielanden was relevant gezien de uit de context voortvloeiende noden. Ook vloeide deze logisch voort uit het Nederlandse beleid en de daarin aangegeven ambities. Ten aanzien van de relevantie van de Nederlandse inzet kan, gezien de specifieke context in de ondersteunde staten, het volgende worden opgemerkt:

- De benadering hield rekening met de context van elk land en de mogelijkheden van Nederland om op geëigende wijze steun te verlenen. Bij dat laatste kan worden aangetekend dat er in de praktijk niet altijd sprake was van een daadwerkelijke en omvattende geïntegreerde benadering waarbij Nederland alle aspecten voor zijn rekening nam of kon nemen. De redenen hiervoor lagen deels in de complexiteit van de problematiek, de begrensde middelen en de belangen en potentieel toegevoegde waarde van Nederland. De Nederlandse inzet was in alle gevallen internationaal afgestemd. Voorts was, zoals blijkt uit schriftelijke bronnen (jaarplannen, jaarverslagen en evaluaties) en gesprekken met sleutelinformanten niet altijd sprake van een expliciet gezochte balans tussen de drie pijlers van de geïntegreerde (3D) benadering. Tsjaad en Somalië zijn duidelijke voorbeelden van situaties waar de militaire component sterker aanwezig was.

- Het uitgangspunt in het beleid was steeds: multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig; beide met een sterk accent op coördinatie en harmonisatie van strategie en uitvoering. Dit was, zo stelde het beleid, een vanzelfsprekende keuze voor een

betrekkelijk kleine speler als Nederland. De feitelijke keuzes en inzet hingen af van een scala aan overwegingen. Dit betrof als eerste specifieke problemen en de context in afzonderlijke fragiele staten. Voorts speelden andere 'klassiek' buitenlandspolitieke overwegingen een rol, als deelname aan belangrijke bondgenootschappelijke missies, waaronder de ISAF-missie in Afghanistan en de EUFOR-missie in Tsjaad. Deze overwegingen konden ook verbonden zijn met nog directere Nederlandse belangen, zoals beveiliging van de koopvaardij in de wateren bij Somalië. Ook werd rekening gehouden met de inzet van andere actoren binnen de internationale gemeenschap.

- De inbedding van het landenbeleid in een regionale benadering kwam vooral tot uiting in de analyses van de voor de betreffende casestudielanden geldende problematiek. Daarbij werd rekening gehouden met de regionale dimensie. Dit komt het meest tot uiting bij de ontwikkeling van beleid en strategie voor het Regionaal Programma in het Grote Merengebied en de nationale programma's voor Burundi en de DRC. Bij beleid en strategie met betrekking tot Afghanistan wordt vooral gewezen op de mogelijke (destabiliserende) rol van Pakistan, zonder dat duidelijk wordt op welke wijze deze daadwerkelijk invloed heeft op de invulling van de Nederlandse steun aan Afghanistan of andere landen in de regio. In het geval van Zuidelijk Soedan is terdege rekening gehouden met de problematiek tussen Noord en Zuid. Voor de oplossing daarvan werd informatie ingewonnen over de situatie in omringende landen ('wie steunt wie') en werd diplomatiek overleg gevoerd met betrokken landen. De aanpak voor Zuidelijk Soedan werd gedomineerd door het aan de *Comprehensive Peace Agreement* onderliggende principe *making unity attractive*. Dit principe werd formeel gehanteerd in de diplomatieke relaties met de machthebbers Khartoem en Juba en leidde tot aan het uitroepen van de onafhankelijkheid van Zuidelijk Soedan in juli 2011 tot *even-handedness* bij het onderhouden van deze relaties. Dit kwam ook tot uiting in de gebalanceerde toewijzing van hulpgelden voor Noord en Zuid. Voor Somalië en Tsjaad geldt vooral het grensoverschrijdende karakter van de problematiek (Tsjaad: toestroom van vluchtelingen uit Darfur, Somalië: verstorende werking van de piraterij op de internationale (en Nederlandse) koopvaardij en toevoer van humanitaire hulpgoederen).

- Wat betreft het rekening houden in de samenwerking met nationale en lokale partners met hun prioriteiten, 'conflictsensitief werken' en het nemen van verantwoorde risico's dient het volgende. Gaandeweg ontstond aandacht voor de principes van opereren in fragiele staten. Van belang daarbij was de internationale beleidsontwikkeling (*Principles of engagement in fragile states and situations*) en de daarbij toenemende aandacht voor conflictsensitief opereren met het oog op de inbreng van nationale en lokale actoren (*ownership*). Formeel wordt aangesloten bij nationale ontwikkelingsplannen. Echter, in de praktijk (Zuidelijk Soedan, Afghanistan) bleken de donoren (waaronder Nederland) en multilaterale organisaties leidend. De term conflictsensitief werken wordt zelden gebezigd in de beleidsdocumenten. Uit deze documenten en in de praktijk blijkt dat Nederland zich rekenschap geeft van de nationale c.q. lokale situatie waarbinnen conflicten een belangrijke rol spelen en waar mogelijk inspeelt op lokale wensen en gevoeligheden. Nederland zocht samenwerking met nationale en lokale partners voor zover dit nodig werd geacht voor de uitvoering van de beleidsprioriteiten. In Somalië en

Tsjaad was deze samenwerking te 'vluchtig' om überhaupt te kunnen spreken van rekening houden met prioriteiten en conflictsensitief werken. In Afghanistan was samenwerking met lokale instanties en de uiteindelijke overdracht van middelen en gezag ('Afghanisering') een cruciaal uitgangspunt. Hierbij werd zo mogelijk rekening gehouden met lokale wensen (deze werden in elk geval geïnventariseerd), maar daar lag ook een belangrijk probleem gezien breed verbreide corruptie en nepotisme. Deze problemen werden herkend en erkend, maar – althans op overzienbare korte termijn – als onoplosbaar gezien, waardoor het beleid van Afghanisering in de praktijk op hoofdlijnen werd voortgezet. Ook in Zuidelijk Soedan en in Burundi werd in toenemende mate grotere aandacht geschonken aan lokale noden en aan de lokale inbreng in de door Nederland ondersteunde programma's.

Het nemen van 'verantwoorde risico's' vormt geen uitgesproken onderwerp in de meerjarige strategische plannen voor de bij deze beleidsdoorlichting betrokken casestudielanden; dit aspect werd wel benoemd door diverse bij het onderzoek betrokken respondenten. In het beleid worden geen uitdrukkelijke *benchmarks* voor het nemen van risico's aangegeven. In de praktijk wordt getracht de risico's van het werken in fragiele staten beheersbaar te maken of te houden onder meer via flankerend diplomatiek en politiek overleg met de overheid, het opleggen van condities en het kanaliseren van de Nederlandse hulp via multilaterale kanalen, waaronder door ontwikkelingsorganisaties als UNDP en de Wereldbank beheerde multi-donor trust funds. Zo werd algemene begrotingssteun aan Burundi vergezeld van een 'stevige' beleidsdialoog en condities. Bij de uitvoering van bilaterale programma's, onder meer in Afghanistan en Burundi, wordt rekening gehouden met fiduciaire risico's zonder dat deze geheel kunnen worden vermeden.

- Wat betreft de samenwerking met internationale actoren ter plekke en het geven van aandacht voor de versterking van de 'internationale inzet' in fragiele staten in meer algemene zin kan het volgende worden gesteld. In alle bij deze beleidsdoorlichting betrokken casestudielanden is bij voorkeur samengewerkt met andere internationale actoren. Nederland droeg financieel bij aan door multilaterale organisaties uitgevoerde activiteiten en zette zich daarbij tevens in voor de adequate vormgeving daarvan. Waar mogelijk coördineerde Nederland de hulpverlening met andere partijen. Dit bleek onder meer in het, mede op Nederlands initiatief, instellen van het *Joint Donor Team* in Juba. Ook in andere landen, zoals de DRC en Burundi, beijverde Nederland zich sterk voor versterking van donorcoördinatie en vervulde als '*sector lead*' een voortrekkersrol (bijvoorbeeld bij de steun aan de veiligheidssector in Burundi).

  Op internationaal niveau zette Nederland zich in voor de bevordering van een samenhangend en effectief fragiele statenbeleid. Dit gold in het bijzonder voor de internationale organisaties (waaronder de VN, de EU en financiële instellingen als de Wereldbank) waar Nederland nauw mee samenwerkt. Er was sprake van een voortdurende dialoog met deze instanties om de ontwikkeling van hun fragiele statenbeleid mede richting te geven met als doel een meer conflictsensitieve, gecoördineerde en effectieve steun op landenniveau. Ook richtte Nederland zich op het versterken van de capaciteit

van de internationale gemeenschap om beter te kunnen inspelen op vraagstukken van fragiliteit. Dit betrof vooral het leveren van bijdragen op politiek-strategisch en inhoudelijk-normatief gebied. Nederland speelde in dat verband ook een belangrijke rol bij het vormgeven van de zogeheten *New Deal for Engagement in Fragile States*, die tijdens het *High Level Forum on Development Effectiveness* (november 2011, Korea) door de internationale gemeenschap werd onderschreven. Tot slot werden strategische partnerschappen aangegaan met internationale niet-gouvernementele organisaties werkzaam op het terrein van vrede, veiligheid en goed bestuur.

- Ten aanzien van de kanalisering van de hulp aan de fragiele staten vermeldt het beleid dat zoveel mogelijk ingezet zal worden via het multilaterale kanaal. De analyse van de uitgaven voor de casestudielanden (hoofdstuk 4) bevestigt dit. Gemeten naar financieel belang werd tweederde van de door Nederland gefinancierde activiteiten uitgevoerd door of via multilaterale organisaties (VN-organisaties en speciale programma's en de Wereldbank). Het civilaterale kanaal (in een donorland gevestigde, internationale en lokale ngo's samen) is met 13 procent van de uitgaven van minder belang. Dit geldt in sterkere mate voor de direct via nationale overheden of andere donoren gefinancierde activiteiten (9 procent van de uitgaven).

- De in het beleid gewenste koppeling van snelheid en flexibiliteit van handelen aan langdurige betrokkenheid en steunverlening werkte verschillend uit in de casestudielanden. Met uitzondering van de besluitvorming over het eventueel deelnemen aan militaire vredesmissies was over het algemeen sprake van snel en flexibel handelen om te kunnen inspelen op mogelijkheden tot het bieden van steun. Dit gold zowel voor diplomatieke en politieke actie als het bepalen van gepaste financiering. Bij dat laatste speelden het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds een belangrijke rol. Afhankelijk van de mogelijkheden, de duur en complexiteit van de uitvoering en de wensen van de partners trachtte Nederland flexibel te zijn. Minder duidelijk is of deze flexibiliteit werd ingegeven door veranderingen in de context in het betreffende land, dan wel door eigenstandige keuzen die in Den Haag werden gemaakt, waaronder wijzigingen in het OS-beleid, of praktische overwegingen (als de mogelijkheden van ambassades om het hulppakket adequaat te beheren). Na een aanvankelijke uitwaaiering van activiteiten (Burundi en Afghanistan) werd gaandeweg focus in de programmering aangebracht. Ondanks de overwegende financiering via de VN, bleef het pakket aan programma's en projecten in Oost-DRC tamelijk versnipperd, maar daarin onderscheidde Nederland zich niet van andere daar actieve donoren. Over de snelheid van handelen kan worden opgemerkt dat de via het multilaterale kanaal ondernomen programma's en projecten (de multi-donor fondsen in Zuidelijk Soedan) zeer traag op gang kwamen; de fondsen bleken ook niet voldoende flexibel om goed te kunnen inspelen op de dynamische context.

  Er is veelal sprake van langdurige betrokkenheid en steunverlening zij het dat de invulling daarvan per land varieerde. Langdurige steun aan de casestudielanden middels een breed palet aan instrumenten werd mede mogelijk doordat zij in de periode 2005-2011, met uitzondering van Somalië en Tsjaad, de status kregen van wederopbouwland of bilateraal

OS-land. Toen het kabinet Rutte-I besloot de DRC af te voeren van de lijst van partnerlanden hield de steun niet op. Zij veranderde qua aard en intensiteit en zou voortaan uitsluitend verlopen via het multilaterale kanaal en niet-gouvernementele organisaties. Ook kan de DRC langdurig bediend worden via het Regionaal Programma in de Grote Merenregio dat ook Burundi bestrijkt.

Van langdurige en intensieve betrokkenheid bij Tsjaad was geen sprake. Voor en na de eenmalige steun aan de EUFOR missie in 2008-2009, beperkte de Nederlandse bemoeienis met dat land zich tot het volgen van de situatie en het verlenen van humanitaire hulp. Er is wel langdurige betrokkenheid met Somalië. In de eerste plaats volgde en steunde Nederland het, tot voor kort niet bijster succesvolle Afrikaans-geïnstigeerde diplomatieke proces ter bevordering van vrede en veiligheid. Ook verleende Nederland sinds de val van het regime Barre (1991) bij voortduring humanitaire hulp. In de onderzoeksperiode werd voorzichtig gestart met steun aan wederopbouw van openbaar bestuur in de 'autonome' gebieden Somaliland en Puntland. De inzet van Nederland bij de anti-piraterijmissies is van recente datum en wordt gecontinueerd.

In de partnerlanden Afghanistan en Burundi is elk sprake van een langdurige betrokkenheid. De betrokkenheid met Afghanistan dateert van eind 2001 – voordien was alleen sprake van humanitaire hulp. In de onderzoeksperiode werd een omvangrijk hulpprogramma opgebouwd. De focus lag op de provincie Uruzgan, waar Nederland van medio 2006 tot medio 2010 als *lead nation* een geïntegreerde militair-civiele missie uitvoerde. De missie was gebonden aan deadlines mede bepaald door het (Nederlandse) politieke gegeven dat met tweejaarlijkse of jaarlijkse verlengingen werd gewerkt. De Nederlandse inzet in Burundi kenmerkt zich door een lange termijn perspectief. Dit komt onder meer tot uiting in de voor acht jaar voorgenomen ondersteuning van het *Security Sector Development* (SSD) programma. De opening in 2012 van de Nederlandse ambassade in Bujumbura is een uiting van de intentie tot langdurige samenwerking met Burundi.

De steun aan Zuidelijk Soedan ten tijde van de uitvoering van de *Comprehensive Peace Agreement* (2005-2011) wordt gecontinueerd nu dit gebied een onafhankelijke staat is. In 2011 werd in Juba een Nederlandse ambassade geopend en de steun voor 2012-2015 is vormgegeven in een meerjarig strategisch plan. Opmerkelijk is de afslanking van de Nederlandse ambassade in Khartoem als gevolg van de uitfasering van het OS-programma in Soedan; behoud van diplomatieke contacten op het geëigende niveau in Soedan is van belang voor de Nederlandse inzet ter bevordering van duurzame vrede en normalisatie van de verhouding tussen dat land en Zuid-Soedan.

8.5.2 Effectiviteit

De *Terms of Reference* voor deze beleidsdoorlichting geeft aan dat het niet mogelijk is om de resultaten *specifiek* toe te rekenen (attributie) aan de Nederlandse inzet, omdat deze veelal door middel van gezamenlijke acties van en steun door andere (donor)landen en internationale organisaties gestalte kreeg.

Het onderzoek benaderde daarom de effectiviteit van de beleidsuitvoering met de volgende vragen:
- Is het voorgenomen beleid (maatregelen) tot stand gekomen?
- Heeft de beleidsuitvoering bijgedragen tot bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in de casestudielanden?
- Heeft de bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in de (individuele) landen invloed gehad op regionale stabiliteit?

Totstandkoming van de beleidsmaatregelen

Geconstateerd werd dat het beleid op hoofdlijnen is geoperationaliseerd in maatregelen (activiteiten). Daarbij kan worden aangetekend dat het beleid niet altijd op geïntegreerde wijze kon worden uitgevoerd en dat niet altijd sprake was van de gewenste 'kalibratie' van de drie pijlers van de geïntegreerde benadering. De aard van de activiteiten en de mix van de elementen binnen deze benadering werden mede bepaald door de context waarin de steun diende te worden verleend (mogelijkheden, beperkingen, door andere actoren ondernomen of gesteunde initiatieven, de rol en ambitie van Nederland als betrekkelijk kleine speler). Zoals hierboven aangegeven, liepen de activiteiten uiteen van door Nederland in bilateraal of supranationaal kader ondernomen c.q. gesteunde diplomatieke en politieke actie, het (mede)financieren van door multilaterale en internationale organisaties – waaronder niet-gouvernementele organisaties – uitgevoerde programma's en projecten (alle landen), directe financiële steun aan de overheid op centraal dan wel decentraal niveau (Burundi en Zuidelijk Soedan) tot langere of kortere inzet van Nederlandse militaire capaciteit (Tsjaad, Somalië, Zuidelijk Soedan en in het bijzonder Afghanistan).

Operationalisering en planning van activiteiten kregen gestalte in meerjarige strategische plannen (MJSP's). Deze waren doorgaans ruim geformuleerd en moesten voldoende flexibiliteit bieden om de inzet van Nederland aan te passen mocht de situatie in de landen daartoe aanleiding geven. Analyse van de MJSP's laat zien dat voorgenomen activiteiten niet in alle gevallen konden worden uitgevoerd. Aanpassingen waren nodig door de sterk aan verandering onderhevig zijnde nationale of lokale context waarin de hulp gestalte diende te krijgen – op zich een kenmerk van fragiele staten. De brede formulering van de doelstellingen en voorgenomen activiteiten leidde tot weinig problemen bij het incorporeren of achteraf verklaren van veranderingen. Een belangrijke factor betrof ook de soms hoge en optimistische ambities in de aan het Parlement aangeboden beleidsdocumenten en de meerjarig strategische plannen. Het doorgaans hoge ambitieniveau en de bijbehorende formuleringen weerspiegelden de gewenste *endstate* (het 'ideaalplaatje'), zoals 'een voldoende veilige situatie' of 'een effectief en door de bevolking vertrouwd bestuur'. Dit resulteerde vaak in beleidsuitvoering die – zo bleek in de praktijk – niet volgens 'plan' kon verlopen en diende te worden bijgesteld. De oorzaak was veelal een onderschatting van de nationale of lokale context (voortdurend conflict, ontbreken van counterparts, of counterparts met geen of zeer zwakke capaciteit). Zo kon in Afghanistan (Uruzgan) geen uitvoering worden gegeven aan prioritaire activiteiten voor bestrijding van corruptie en van de verbouw van narcotica en het bevorderen van gendergelijkheid. In

Zuidelijk Soedan werd te zeer uitgegaan van een post-conflictsituatie, waardoor het hulppakket aanvankelijk onvoldoende aansloot bij de werkelijkheid gekenmerkt door voortdurend conflict. Door het grotendeels ontbreken van het openbare bestuur ('de staat') in (Oost-)DRC ontbrak het de donoren daar aan een 'natuurlijke' counterpart. Ook kon in de praktijk niet goed worden aangesloten bij (geschreven) nationaal beleid; het gevolg was een 'lappendeken' van kleine en grote projecten en programma's uitgevoerd via multilaterale en niet-gouvernementele organisaties.

De effectiviteit van de door Nederland bilateraal en in samenwerking met andere donoren en internationale organisaties gesteunde activiteiten werd bepaald op basis van de resultaten van de aan deze beleidsdoorlichting ten grondslag liggende evaluaties, andersoortige documentatie en de gesprekken met respondenten. Details betreffende de effectiviteit van de beleidsuitvoering in de casestudielanden zijn gepresenteerd in voorgaande hoofdstukken. Onderstaand wordt op meer geaggregeerde wijze ingegaan op de resultaten aan de hand van de drie overkoepelende thema's van het fragiele statenbeleid: veiligheid van burgers, legitieme overheid en sociaaleconomische ontwikkeling. Daarna wordt kort ingegaan op enkele belangrijke factoren die van invloed zijn geweest op het behalen van resultaten.

Bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw

Veiligheid van burgers

De verbetering van de veiligheid van burgers in de bij dit onderzoek betrokken landen vertoont een gemengd beeld. In een aantal gevallen is vooruitgang; in andere is dit niet of veel minder het geval. Bedacht moet worden dat de veiligheidssituatie lokaal sterk kan verschillen. De vorderingen op het gebied van veiligheid zijn aan de hand van de onderzoeksbevindingen in elk der casestudielanden geïllustreerd.

In algemeen opzicht is de veiligheid in Zuid-Soedan (en Soedan) ten gevolg van de uiteindelijk succesvolle uitvoering van de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) sterk bevorderd. Grootschalig conflict tussen het Noorden en het Zuiden werd in de CPA-periode vermeden, het referendum over de onafhankelijkheid in het Zuiden verliep op een vredige en veilige wijze en Zuid-Soedan kon in juli 2011 de onafhankelijkheid uitroepen. Toch waren tal van CPA-kwesties ten tijde van de onafhankelijkheid niet geregeld en dit leidde in het grensgebied van beide landen tot voortduring van onstabiliteit en gewapend conflict met slachtoffers aan beide kanten. Ook is in Zuid-Soedan nog geen sprake van duurzame verbetering van veiligheid. De internationale steun aan Afghanistan resulteerde gaandeweg in een relatieve verbetering van de algemene veiligheid. Door het ontbreken van een vredesregeling tussen de regering en oppositiegroepen verkeert het land echter nog steeds in een oorlogssituatie met voortdurend gewapend conflict en aanslagen. De veiligheidssituatie verschilt tussen regio's en binnen regio's en de duurzaamheid blijft wankel. Zo nam in de provincie Uruzgan ten tijde van de Nederlandse ISAF-missie de veiligheid in de zogeheten (rond urbane centra uitgebouwde) inktvlekken toe in tegenstelling tot die in de overige delen van de provincie. In Somalië nam de veiligheid op zee toe en de Nederlandse marineschepen bleken doeltreffend bij het actief opsporen en

ontwapenen van piratengroepen op volle zee en het verhinderen van het uitvaren van piratenschepen vanaf de Somalische kust. In Tsjaad werd de veiligheid van in kampen verblijvende vluchtelingen althans tijdelijk positief beïnvloed door de EUFOR-vredesmissie. Ondanks dat de vredesakkoorden grootschalig oorlogsgeweld en onveiligheid hebben voorkomen, bleef in Oost-DRC sprake van zeer onveilige condities door voortdurend oplaaiend lokaal gewapend conflict, leidend tot ernstig geweld tegen en slachtoffers onder de bevolking en stromen van ontheemden. Burundi vormt een voorbeeld waar de veiligheid voor de bevolking gaandeweg, zij het niet zonder incidenten, verbeterde. Hier was sprake van een positieve en doorwerkende rol van de vredesakkoorden tussen de nationale regering en rebellengroepen. Toch baren beperkingen van burgerrechten in dat land zorgen.

Opgemerkt dient te worden dat in alle landen, met uitzondering van Tsjaad waar de overheid zegt te kunnen zorgen voor bescherming van burgers (wat zeer betwijfeld wordt), nog altijd de noodzaak (en de internationale wil) bestaat tot het handhaven van grootschalige vredesmissies. De reikwijdte van de geschapen veiligheid is beperkt, het niveau relatief en de duurzaamheid wankel.

Buiten gebieden die redelijk onder controle waren, nam de onveiligheid in Afghanistan niet af; ook rijst de vraag wat het effect op de relatieve veiligheid zal zijn van het (deels of geheel) terugtrekken van de buitenlandse troepen in 2014. Stabiliteit en veiligheid in Zuid-Soedan werden positief beïnvloed door de VN-vredesmissie, echter vooralsnog is relatief weinig voortgang geboekt bij het hervormen van de veiligheidssector en blijft sprake van lokaal geweld. Burundi toont een positiever beeld: de hervorming van de veiligheidssector vorderde langzaam, maar gestaag. De veiligheid in Somalië nam gedurende de periode die door dit onderzoek is bestreken niet of nauwelijks toe. Ook hier is sprake van grote regionale en lokale verschillen. Door het terugdringen van de radicaalislamitische groepering *Al Shabaab* door de strijdkrachten van de *Transitional Federal Government* gesteund door de internationale vredesmacht AMISOM verbeterde de veiligheidssituatie in Mogadishu en delen van centraal Somalië. De duurzaamheid van deze situatie is niet verzekerd.

De van invloed op veiligheid en stabiliteit zijnde ontwapening, demobilisatie en re-integratie programma's voor oud-strijders, leverden gemengde resultaten op. In Afghanistan liepen zij vrij snel vast, mede door het ontbreken van een vredesregeling. In de Grote Merenregio werden meer positieve resultaten geboekt: de doelstellingen van het grootschalige DDR-programma werden grotendeels behaald. Niet duidelijk is in hoeverre gedemobiliseerde oud-strijders in Oost-DRC zijn teruggekeerd naar de nog altijd actieve milities daar. In de DRC leidde de hervorming van leger en politie tot gedragsverbetering van kader en manschappen. In Burundi was sprake van een grotendeels succesvolle integratie van voormalig rebellen in het nationale leger en de politie; ook is sprake van een voortschrijdende professionalisering van politie en vooral van het leger. Het ACOTA programma droeg positief bij aan de professionalisering van contingenten van het Burundese leger die deelnemen aan vredesoperaties in Soedan en Somalië. Verwacht mag worden dat dit ook doorwerkt op het moment dat de manschappen weer terug zijn in eigen

land. Gebleken is dat de betrokkenheid van leger en politie bij mensenrechtenschendingen verminderde. In Zuidelijk Soedan verliep de voorziene hervorming van leger en politie traag, wat vooral in de periode vóór de onafhankelijkheid te maken had met de onduidelijke situatie rond de uiteindelijke uitkomst van de CPA. De machthebbers in Juba en Khartoem wilden (en konden) hun militaire kracht niet afbouwen zolang onduidelijk was of het geweld opnieuw kon oplaaien – dit is na de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan nog steeds aan de orde.

Legitieme overheid
De voortgang op het gebied van legitiem en goed bestuur verschilde in de casestudielanden. In Afghanistan werden voorzichtige stappen gezet bij de verbetering van de bestuurskwaliteit, maar door het ontbreken van een vredesakkoord is er nog geen sprake van inclusief politiek bestuur; ook kampen overheidsinstellingen op nationaal en provinciaal niveau met corruptie. De duurzaamheid van de verbeteringen is wankel en de overheid blijkt nog niet in staat om eigenstandig zorg te dragen voor veiligheid, bestuur en ontwikkeling. Voor Zuid-Soedan geldt dat de opbouw van de bestuurlijke capaciteit zeer langzaam vorderde, dit gold in het bijzonder voor de decentrale overheid. Een belangrijke bevinding is dat de internationale gemeenschap te weinig rekening hield met het feit dat de nationale en lokale bestuurlijke structuren van de grond af moesten worden opgebouwd. In Burundi nam het vermogen van de overheid tot het handhaven van de openbare orde toe, onder meer door versterking van de democratische controle op leger en politie. De nationale politieke dialoog werd verdiept wat positief inwerkt op het vestigen van democratische structuren.

Versterking van de capaciteit van overheidsinstellingen bleek succesvol, bijvoorbeeld op het gebied van financieel beheer. Dit zijn positieve ontwikkelingen op de lange weg naar een volledig functionerende overheid binnen een democratisch bestel: vooralsnog kunnen wel vragen gesteld worden bij burgerlijke vrijheden en de inclusiviteit van het politieke proces. De op gebied van goed bestuur aan de DRC verleende internationale steun sloot te weinig aan bij wat daadwerkelijk nodig was. Materiële steun behelsde opbouw van bestuurlijke infrastructuur en training van ambtenaren: de bestuurlijke problematiek (geen slagvaardig politiekleiderschap, nepotisme en corruptie) kon niet worden aangepakt mede door een onwillige houding van de machthebbers in Kinshasa. De bestuurskwaliteit in Somalië nam in de door dit onderzoek bestreken periode niet of nauwelijks toe; er was sprake van enige vorderingen op dit gebied in Puntland en Somaliland.

Sociaaleconomische ontwikkeling (vredesdividend)
Over het algemeen was de bijdrage van de hulp aan het creëren van vredesdividend (economische infrastructuur, basisvoorzieningen en het scheppen van middelen van bestaan) wisselend. De steun voor sociaaleconomische ontwikkeling behelsde in de meeste casestudielanden de opbouw van basisvoorzieningen als onderwijs, medische zorg en drinkwater en sanitaire voorzieningen; in mindere mate werd ingezet op de bevordering van economische ontwikkeling.

In Zuid-Soedan werden vorderingen geboekt, maar de toegang tot deze basisvoorzieningen bleef zeer beperkt en werd gekenmerkt door grote verschillen tussen steden en het platteland; ook was sprake van regionale variatie. De sociaaleconomische integratie van terugkerende vluchtelingen en ontheemden verliep moeizaam. De economie en werkgelegenheid groeiden mondjes maat. De economie (en het budget van de overheid) bleef afhankelijk van olie-inkomsten. De verlaging van de olieprijs in 2009 en de tijdelijke stopzetting van de olieproductie in 2012 creëerden problemen: zij holden het overheidsbudget uit waardoor de (toch al geringe) reikwijdte en duurzaamheid van basisvoorzieningen in het gedrang kwamen. Het land blijft sterk afhankelijk van buitenlandse hulp voor de opbouw van basisvoorzieningen.

In Afghanistan waren programma's gericht op rurale ontwikkeling, ontwikkeling van de economische infrastructuur en de opbouw van de capaciteit en slagkracht van het Afghaanse ministerie van Landbouw, Irrigatie en Veeteelt relatief succesvol. Ook nam de toegang tot onderwijs en medische zorg toe, zowel voor mannen als vrouwen.

De met het Regionaal Programma in de Grote Merenregio opgezette grensoverschrijdende activiteiten gericht op verbetering van toegang tot en gebruik van landbouwgrond, verbeterd beheer van natuurparken en opwekking van duurzame energie, droegen positief bij aan economische ontwikkelingsprocessen op lokale schaal. In Burundi zijn de eerste resultaten geboekt met het opzetten van efficiëntere en transparante landregistratie systemen. Tot voor kort was de inzet van donoren op het gebied van het reguleren van de winning en handel van delfstoffen in Oost-DRC beperkt, terwijl het verkrijgen van controle over delfstoffen een belangrijke conflictfactor vormt. Recentelijk hebben donoren, waaronder Nederland, meer aandacht voor deze problematiek en worden de eerste positieve effecten zichtbaar.

Eén van de doelstellingen van het Nederlandse beleid was het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid door middel van steun aan de private sector. Met uitzondering van Burundi kon op dit terrein weinig vordering worden geboekt. Dit heeft niet alleen te maken met het vooralsnog weinig positieve ondernemersklimaat (*enabling environment*) mede veroorzaakt door voortdurende onstabiliteit (Afghanistan, DRC en Zuid-Soedan). Ook heeft dit te maken met de geringe aandacht in de internationale hulp (ook door Nederland) voor de opbouw van de productieve sector en het potentieel van de private sector daarbij. In Zuid-Soedan verliep de voor jonge mannen en gedemobiliseerde strijders van belang zijnde ontwikkeling van de werkgelegenheid in de landbouw zeer moeizaam. Dit resulteerde in een onderbenutting van het potentieel van deze sector om een bijdrage te leveren aan stabiliteit door het bieden van alternatieve inkomensbronnen voor voormalig strijders. In Afghanistan, Soedan en DRC was de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij economische ontwikkeling zeer gering.

Een belangrijk deel van de Nederlandse uitgaven in de casestudielanden bestond uit humanitaire hulp. Deze vorm van hulp geldt als zodanig niet als instrument ter vermindering van fragiliteit en conflict, maar was wel noodzakelijk voor en succesvol bij de leniging van acute en chronische humanitaire noden. Waar zich mogelijkheden voor eerste

wederopbouw aandienden was sprake van een relatieve daling in het humanitaire hulpvolume.

Factoren van invloed op effectiviteit

Een aantal factoren beïnvloedde de positieve dan wel tegenvallende resultaten van de verleende steun. In de eerste plaats en eerder gememoreerd, stelde het beleid hoge, zo niet te hoge, ambities. De gestelde doelen bleken niet haalbaar op de daartoe gestelde termijn en gezien de complexiteit en taaiheid van de problematiek. Een en ander had ook te maken met een soms te positief ingeschatte capaciteit van de nationale en lokale institutionele structuren. Het is echter de vraag in hoeverre deze argumenten als valide kunnen worden beschouwd om tegenvallende resultaten te verklaren: gebrek aan capaciteit en de complexiteit van de problematiek zijn inherent aan fragiele staten en zouden bekend moeten zijn bij de planning van interventies. Daarnaast kampte ook de donorgemeenschap zelf met beperkingen: gebrekkige coördinatiestructuren, niet optimaal functionerende financieringsmechanismen, en niet altijd toereikende uitvoeringscapaciteit op veldniveau. Donoren en internationale organisaties hadden niet altijd een gedeelde holistische visie ten aanzien van de mogelijke oplossing van de problematiek. Dit leidde bijvoorbeeld in Zuidelijk Soedan en de DRC tot onvoldoende afstemming tussen ontwapening, demobilisatie en herintegratie van voormalig strijders en de hervorming van leger en politie waardoor de veiligheid niet werd bevorderd. Ook was niet altijd sprake van voldoende flankerend beleid voor de bevordering van alternatieve werkgelegenheid voor voormalig strijders. Voorts was niet altijd sprake van een door donoren en internationale organisaties met de autoriteiten in het betreffende land gedeelde strategie. Politieke onwil of gebrek aan interesse en capaciteit aan ontvangende kant was hier mede debet aan, maar ook het *top-down* karakter van de internationale steun speelde een rol.

Waar sprake was van goede coördinatie tussen donoren, internationale organisaties en de autoriteiten van het ontvangende land evenals voldoende afstemming van verschillende onderdelen van de inzet (geïntegreerde benadering) zijn positieve resultaten geboekt. Een voorbeeld vormt het *Multi-Country Demobilisation and Reintegration Program* in zeven landen in de Grote Merenregio van Centraal Afrika. Al verliep de ontwikkeling en uitvoering niet zonder slag of stoot, bleek dit zeer grootschalige programma uiteindelijk succesvol door het bij elkaar brengen van een groot aantal actoren, het mobiliseren van middelen voor gezamenlijke programmering en het uitwisselen van standpunten, kennis en ervaring. Het resultaat was een redelijk succesvol ontwapening-, demobilisatie- en herintegratieproces.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot Burundi leverde succes op mede door de grote mate van samenhang tussen diplomatieke en politieke actie en het (mede)financieren van belangrijke activiteiten ter bevordering van de hervorming van de veiligheidssector en democratisch(er) bestuur. De voortdurende beleidsdialoog met de Burundese overheid met aandacht voor politieke inclusiviteit en indien nodig het uitoefenen van druk op de autoriteiten werkte positief. De door Nederland verleende begrotingssteun en de daaraan verbonden vereisten maakten het mogelijk een constructieve dialoog te voeren met de overheid op meerdere politiek heikele kwesties. Begrotingssteun werd als *stick and carrot*

benut om invloed uit te oefenen op de Burundese autoriteiten. De langdurige (met meerdere donoren en internationale organisaties verleende) steun aan de hervorming van de veiligheidssector (leger en politie) begint vruchten af te werpen.

Invloed van conflictvermindering en vredesopbouw in de (individuele) landen op regionale stabiliteit

Op basis van de uit het onderzoek verkregen inzichten is het niet mogelijk om een eenduidig antwoord op de vraag te geven wat de invloed is geweest van de vermindering van conflict en de opbouw van vrede en veiligheid in de casestudielanden op de stabiliteit in de regio waar deze landen zich bevinden. Achteraf bezien zou dienaangaande andersoortig onderzoek moeten zijn uitgevoerd. Wel kan worden gesteld dat het aannemelijk is dat wanneer individuele landen in een bepaalde regio stabiel zijn en geen interne gewapende conflicten kennen, dit ook voor de regio positief zal uitwerken. Ten aanzien van de Grote Merenregio in Centraal Afrika blijkt dat de vergroting van de stabiliteit en het verminderen van intra-statelijk conflict heeft geressorteerd in grotere stabiliteit binnen de regio. Echter, zoals uit geopolitieke analyses (waaronder recente VN-rapportages) blijkt, spelen bepaalde landen in de regio nog steeds een rol bij het in buurlanden al dan niet openlijk aanjagen of verkapt (via 'proxy-groepen') steunen van tegen de wettelijke regering rebellerende facties. Deze beschuldigingen worden formeel evenwel altijd ontkend. Waar met deze problematiek geconfronteerd, hebben de internationale gemeenschap en individuele actoren (als Nederland) daarbinnen diplomatieke en politieke actie ondernomen. Echter, er bestaat betrekkelijk weinig speelruimte om dergelijke processen op afdoende wijze te beïnvloeden.

8.5.3 Efficiëntie

De Nederlandse steun maakt een belangrijk deel uit van een brede internationale inzet. Daarom beoogde de beleidsdoorlichting geen uitspraken over de efficiëntie van de Nederlandse steun uitgedrukt in termen van input-output c.q. input-outcome. Wel is nagegaan of er sprake was van tijdige inzet van en samenhang tussen de door Nederland ingezette instrumenten. Ook werd bezien hoe de samenwerking met andere (donor)landen en internationale organisaties verliep in de casestudielanden.

Tijdige inzet van en samenhang tussen door Nederland ingezette instrumenten

De uitwerking van beleid en strategie voor de individuele casestudielanden toont aan dat Nederland streefde naar samenhang en synergie tussen de binnen de geïntegreerde benadering beschikbare instrumenten. Dit gold primair voor de analyse van de problematiek en het bepalen van de rol van Nederland binnen de internationale inzet om de problematiek aan te pakken.

Het onderzoek toont aan dat de notie om de problematiek op een geïntegreerde (dat wil zeggen niet partiële) wijze het hoofd te bieden gaandeweg als vanzelfsprekend werd beschouwd. Dit geldt voor de visie binnen de verschillende dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de visie van dit ministerie als geheel en die bij het

ministerie van Defensie en andere departementen. In toenemende mate is sprake van afstemming van het binnen de geïntegreerde benadering beschikbare instrumentarium. De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie kreeg vastere vorm in bijvoorbeeld het Hoogambtelijk overleg Afghanistan en de Stuurgroep Militaire Operaties. Daarnaast is er inmiddels een uitwisseling van functionarissen om kennis te delen en elkaars organisaties beter te leren begrijpen. In toenemende mate wordt 'conflictsensitief' gewerkt. Dit geldt ook voor de afstemming tussen de verschillende medewerkers voor OS, veiligheid en politieke vraagstukken op de posten.

Meer in het algemeen beklemtoonde Nederland in internationaal verband consequent het belang van de geïntegreerde aanpak, inclusief een gedegen informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking tussen alle betrokken actoren.

Het verloop van – en de ervaring met – de Nederlandse steun aan de casestudielanden laten echter zien dat het in de praktijk niet eenvoudig, soms onmogelijk, of niet altijd getracht is om voldoende samenhang en synergie tussen diplomatieke, militaire en civiele instrumenten aan te brengen. Dit komt enerzijds door de beperkte middelen (Tsjaad en Somalië) en anderzijds door de (overigens bekend zijnde) complexiteit en sterke dynamiek van de problematiek (Zuidelijk Soedan, Afghanistan en DRC). Burundi is een voorbeeld waar Nederland, als bescheiden maar ook gerespecteerd speler er zoveel mogelijk in geslaagd is een juiste balans te vinden. Dit werd ook getracht in de Nederlandse ISAF-missie in Uruzgan. Daar was echter sprake van een sterke (en noodzakelijke) focus op het militaire aspect om stabiliteit af te dwingen. Deze aanpak (de 'inktvlekstrategie') was, zoals vermeld, in beperkte mate succesvol bij het scheppen van stabiliteit en uitbannen van gewapend geweld in de provincie als geheel.

Opgemerkt dient te worden dat Nederland als relatief kleine speler niet altijd het initiatief hoeft te nemen of kan nemen op alle dimensies van het geïntegreerde beleid. Van belang is dat duidelijk wordt dat de internationale aanpak van de problematiek geen gaten laat vallen. Daarbij is essentieel een goede beleidsafstemming, coördinatie en arbeidsverdeling tussen alle actoren die steun verlenen. Getuige de casestudies blijkt dit in de praktijk verre van eenvoudig.

Tijdigheid van de inzet van de instrumenten vereist grondige analyses van geopolitieke en economische realiteiten en het ontwikkelen van robuuste scenario's. Dergelijke analyses werden niet altijd verricht of frequent verricht. Zo werd in Zuidelijk Soedan in eerste instantie te veel verwacht van de positieve invloed van vredesdividend op de lokale conflictdynamiek en konden de donoren ook niet anders dan zo goed mogelijk inspelen op wat de *Comprehensive Peace Agreement* impliceerde, namelijk *make unity attractive*. Dit gegeven leidde tot een zekere onbalans in de steun aan Zuidelijk Soedan.

Voorts is een grote mate van flexibiliteit geboden bij het helpen oplossen van de problematiek in fragiele staten. Deze flexibiliteit werd wel voorgestaan door Nederland, maar was in lang niet alle gevallen mogelijk.

Enkele voorbeelden zijn:
i) de problematiek van de multi-donor fondsen in Zuidelijk Soedan;
ii) politieke besluitvorming in Nederland, waardoor prioriteiten zich wijzigen (voorbeeld het niet handhaven van DRC als partnerland), of vast komt te staan dat inzet van bepaalde middelen aan tijd gebonden is (missie Uruzgan);
iii) financiële en personele beperkingen (bezetting van posten en beheerslast verbonden aan het contracteren van uitvoeringspartners en het monitoren van door hen ondernomen activiteiten);
iv) problematiek om met alle bij het conflict betrokken partijen een dialoog te voeren (rol van het Parlement betreffende het al dan niet contacten hebben met rebellen (of ex-Taliban); en
v) het 'probleem' van de eigen dynamiek die een missie kan oproepen, zoals die bij de antipiraterijmissie, vanwege (vermeend) snel succes en politieke wenselijkheid.

Samenwerking met andere (donor)landen en internationale organisaties

Bovenstaand is aangegeven dat Nederland op internationaal niveau zich sterk heeft ingezet voor de bevordering van een samenhangend en effectief fragiele statenbeleid. Dit gold in het bijzonder voor de internationale organisaties waar Nederland nauw mee samenwerkt. Ook betrof dit internationale lichamen die zich bezighouden met de ontwikkeling van beleid met betrekking tot vraagstukken van conflict en fragiliteit. Voorts werden strategische partnerschappen aangegaan met internationale niet-gouvernementele organisaties werkzaam op het terrein van onderzoek naar en lobby op het gebied van vrede en veiligheid en goed bestuur.

In het voorgaande is gememoreerd dat Nederland in alle casestudielanden als regel heeft samengewerkt met andere internationale actoren. Dit geschiedde bij het nemen van diplomatieke initiatieven, de beleidsdialoog met de overheid en bij de financiering van activiteiten. Bij dat laatste stelde Nederland voorop financieel bij te dragen aan activiteiten uitgevoerd door multilaterale organisaties. De dialoog met deze organisaties beoogde het realiseren van een zo adequaat mogelijke vormgeving van de door hen uitgevoerde programma's en projecten. Nederland heeft zich sterk ingezet om de (eigen bilaterale) hulpverlening ook zoveel mogelijk te coördineren met andere partijen en waar mogelijk en gewenst een voortrekkersrol gespeeld in de sectorale coördinatie van donoren en hulporganisaties.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlandbeleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het Parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het Parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het Parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996

werd – in het kader van de herijking van het buitenlandbeleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt sinds de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OESO/DAC evaluatienetwerk.

Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impact studies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Terms of Reference

Terms of Reference (mei 2012) Beleidsdoorlichting Bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten 2005 – 2011 (verkorte versie)

1. Aanleiding en doel

In de meerjarige evaluatie programmering van het ministerie van Buitenlandse Zaken is voor 2013 onder beleidsartikel 2 'Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur' een beleidsdoorlichting opgenomen van operationele doelstelling 5 'het bevorderen van veiligheid, goed bestuur en rechtsorde in prioritaire gebieden'.

De beleidsdoorlichting volgt op, en maakt gebruik van, een aantal effectenonderzoeken die zijn uitgevoerd van de Nederlandse inzet in een aantal specifieke landen en regio's met betrekking tot het bovengenoemde thema. Deze inzet was zowel direct (bilaterale activiteiten) als indirect (activiteiten ondersteund via multilaterale en niet-gouvernementele organisaties). In beide gevallen was sprake van evaluaties ondernomen door IOB, door andere dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, andere departementen, of door multilaterale en niet-gouvernementele organisaties via welke de Nederlandse steun werd gekanaliseerd.

Gebruikmakend van de bevindingen van deze evaluaties zal de beleidsdoorlichting vooral het karakter hebben van een syntheseonderzoek. Het onderzoek beoogt inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse beleid ter bevordering van conflictvermindering[554] en vredesopbouw in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert, voor zowel de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke, de regionale stabiliteit en de internationale stabiliteit en veiligheid in ruimere zin.

De beleidsdoorlichting dient enerzijds om verantwoording af te leggen aan het Parlement en anderzijds om mogelijke lessen te trekken voor eventuele aanpassing van het beleid. Bij de opstelling van deze *Terms of Reference* heeft de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) input geleverd.

2. Achtergrond

Na de val van de muur in 1989 welke het einde van de Koude Oorlog inluidde, heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de aard en uitwerking van mondiale gewapende conflicten.

[554] De term conflictvermindering gehanteerd in deze ToR impliceert het nemen van maatregelen ter preventie en beheersing van conflict en het wegnemen van de oorzaken daarvan. In de beleidsnotities van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt doorgaans de term conflictpreventie gebezigd.

De meerderheid van gewapende conflicten is tegenwoordig intern van aard en vindt niet meer plaats tussen natiestaten. Niet zelden komen interne conflicten voor in landen die gekenmerkt worden door zwak bestuur en grote sociale en politieke spanningen. Dergelijke landen worden ook wel als fragiele staten aangeduid.[555] Ofschoon de conflicten grotendeels intern van aard zijn, hebben deze wel degelijk gevolgen voor omringende landen en regio's als ook voor de internationale stabiliteit en veiligheid in brede zin.

Door de toenemende globalisering raken landen steeds verder met elkaar verbonden wat ook te merken is aan de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten kunnen uitwerken. Binnenlandse conflicten hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij; ook omringende landen kunnen er bij betrokken zijn zoals is gebleken uit de situatie in de Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied in centraal Afrika, de Balkan en de centraal Aziatische regio. De aard van deze betrokkenheid kan variëren van mede aanstichter tot mede slachtoffer van de conflictsituatie.

De effecten van fragiliteit zijn tweeledig. Enerzijds zijn er negatieve effecten op nationale schaal. In veel fragiele staten, vooral in (post)conflict landen, is sprake van niet of slecht functionerende staatstructuren en instituties, heeft de bevolking weinig of geen vertrouwen in 'de overheid', ontbreken sociale cohesie en een gevoel van nationale eenheid, en is de economische en materiele infrastructuur vaak zwak. Voorts worden mensenrechten geregeld geschonden, waarbij vooral etnische minderheden en vrouwen en kinderen in een kwetsbare positie verkeren. Bovendien blijven fragiele staten vaak steken in een cyclus van geweld gekenmerkt door afwisseling van perioden van enerzijds relatieve vrede en stabiliteit en anderzijds oplaaiend conflict. Fragiele staten blijken sterk achter te lopen bij het behalen van de *Millennium Development Goals* (MDG's). Waar sprake is van groeiende stabiliteit, komt de ontwikkeling van de nationale economie slechts moeilijk tot stand mede als gevolg van twijfels over de duurzaamheid van de stabiliteit waardoor sociale en economische investeringen achterblijven.

Anderzijds is sprake van bedreiging van de internationale veiligheid, bijvoorbeeld door het veroorzaken van instabiliteit op regionale schaal. Conflictgebieden en fragiele staten zijn niet zelden toevluchtsoorden voor criminele organisaties en terroristische netwerken en vormen een omgeving waarin deze groepen relatief gemakkelijk kunnen opereren. Illegale handel, vluchtelingenstromen, terroristische dreiging en grensoverschrijdende criminaliteit, inclusief piraterij, is in instabiele regio's zonder goed functionerende staatsstructuren een reëel gevaar. Vluchtelingenstromen vormen niet alleen een zware last voor buurlanden, maar hebben tevens effect op verafgelegen staten, waaronder Nederland.

De internationale gemeenschap is zich ervan bewust geworden dat de complexiteit van dergelijke conflicten een regionale en geïntegreerde aanpak vereist. Zo kan de situatie in de

[555] Opgemerkt kan worden dat de term 'fragiele staat' een diversiteit aan omstandigheden kan behelzen uiteenlopend van situaties waarin de overheid een directe bedreiging vormt voor de rechten van de bevolking en de sociaaleconomische ontwikkeling van het land, en omstandigheden waarin de overheid niet bij machte is om adequaat bestuur te belichamen en rechten te garanderen.

Democratische Republiek Congo niet aangepakt en opgelost worden zonder ook rekening te houden met de problematiek in Rwanda, Oeganda en Burundi; oplossing van de situatie in Afghanistan vereist dat rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de omringende landen.

3. Beleidsontwikkeling

De oorspronkelijke versie van de ToR bevatte een uitgebreide beschrijving van de beleidsontwikkeling. Dienaangaande wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het rapport.

4. Uitgaven

De oorspronkelijke versie van de ToR bevatte een uitgebreid overzicht van de uitgaven. Dienaangaande wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het rapport.

5. Doel van de beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is het bieden van inzicht in de resultaten van de Nederlandse inzet voor vredesopbouw en conflictvermindering tussen 2005-2011 in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert zowel voor de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke, voor de regionale stabiliteit, als voor de internationale stabiliteit en veiligheid in ruime zin. Het onderzoek dient om verantwoording af te leggen aan het Parlement over wat er in de afgelopen zeven jaar is bereikt en om mogelijke lessen te trekken voor verbetering van het beleid.

6. Onderzoeksvragen

Conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE-2006) omvat een beleidsdoorlichting vijf onderdelen. De beleidsdoorlichting zal antwoord geven op de volgende vragen:

1. *Beschrijving en analyse van het probleem en de aanleiding voor het beleid*

    - Wat waren de aanleidingen of problemen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse beleid gericht op conflictvermindering en bevordering van vredesopbouw in fragiele staten en de bevordering van de regionale stabiliteit?
    - Wat zijn de oorzaken en de dynamiek van fragiele staten en regio's en conflicten daarbinnen?

2. *Beschrijving en motivering van de rol van de overheid*

    - Waarom rekent de Nederlandse overheid het tot haar verantwoordelijkheid om zich in te zetten voor steunverlening aan fragiele staten ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen?

3. *Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen*

- Welke beleidsdoelstellingen zijn ontwikkeld ten einde een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van conflicten en het bevorderen van vredesopbouw?
- Is in de beleidsontwikkeling aandacht geschonken aan (theoretische en praktische) inzichten die gaandeweg zijn ontstaan op het gebied van conflict en vrede?
- Is bij het formuleren van het beleid voor specifieke landen c.q. regio's rekening gehouden met de nationale c.q. regionale context en is daarbij gebruik gemaakt van geactualiseerde conflictanalyses?

4. *Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan*

4.1 *Uitwerking van het beleid in instrumenten*

- Zijn de inhoudelijke beleidsprioriteiten (verbetering van de veiligheid en bevordering van de rechtsorde; bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies; steun voor sociaaleconomische ontwikkeling – vredesdividend) coherent en zijn zij geoperationaliseerd in uitvoerbare maatregelen en geëigende instrumenten?
- Welke maatregelen zijn genomen en welke instrumenten heeft Nederland ingezet ter bevordering van conflictpreventie, conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten?
- Waren deze maatregelen relevant. Vloeien zij logisch voort uit het Nederlandse beleid, de daarin aangegeven ambities en de specifieke context in de ondersteunde staten? Werden daarbij ook de volgende aspecten in acht genomen:
  - was sprake van een landen-specifieke en geïntegreerde benadering en in welke vorm (focus op c.q. combinatie van onderdelen van de geïntegreerde benadering voortvloeiend uit conflictanalyse)?
  - was het landenbeleid ingebed in een regionale benadering?
  - is samengewerkt met nationale en lokale partners rekening houdend met hun prioriteiten, 'conflictsensitief werken' en het nemen van verantwoorde risico's?
  - is samengewerkt met andere internationale actoren en is daarbij aandacht geschonken aan de versterking van de 'internationale inzet' in fragiele staten?
  - is, zoals beleidsmatig gewenst, ingezet via multilaterale actie en het multilaterale kanaal?
  - waren snelheid en flexibiliteit van handelen gekoppeld aan langdurige betrokkenheid en steunverlening?

4.2 *Effectiviteit*

Het is niet mogelijk om de resultaten specifiek toe te rekenen (attributie) aan de Nederlandse inzet omdat de resultaten veelal door middel van gezamenlijke acties van en steun door andere (donor)landen en internationale (ontwikkelings)organisaties gestalte hebben gekregen.

- Wat waren de effecten van de beleidsuitvoering?
  - Is het voorgenomen beleid (maatregelen) tot stand gekomen?
  - Heeft de beleidsuitvoering bijgedragen tot bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten?
  - Heeft de bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in (individuele) fragiele staten invloed gehad op de bevordering van regionale stabiliteit?

4.3 *Efficiency*

De Nederlandse steun maakt zoals gezegd voor een belangrijk deel uit van een brede internationale inzet. Derhalve zal de beleidsdoorlichting geen uitspraken kunnen doen over de efficiency van de Nederlandse steun uitgedrukt in termen van input-output c.q. input-outcome.
Wel zullen de volgende vragen worden beantwoord:
- Was sprake van tijdige inzet van en synergie tussen door Nederland ingezette instrumenten?
- Hoe verliep de samenwerking met andere (donor)landen en internationale (ontwikkelings)organisaties?

5. *Beschrijving van de ingezette budgetten*

- Welke financiële middelen zijn ingezet in de periode 2005-2011 voor de uitvoering van het beleid?

Bij de beantwoording van de vraag of de beleidsuitvoering heeft bijgedragen tot bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten wordt aandacht gegeven aan belangrijke aan het beleid ten grondslag liggende veronderstellingen.

Enkele impliciete premissen zijn door het onderzoeksteam gedestilleerd uit de relevante beleidsstukken:
- Realisatie van de beleidsprioriteiten i) verbetering van de veiligheid van mensen (‘*human security*’) en bevordering van de rechtsorde (*veiligheid*); ii) bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies (*goed bestuur*); en iii) ondersteuning van een snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen, waaronder verbetering van de werkgelegenheid (vredesdividend) vergt een gebalanceerde inzet op deze drie terreinen.
- De geïntegreerde benadering (een – variërende – combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling – de 3D-aanpak) rekening houdend met de specifieke landen-context (waaronder een goede analyse van het conflict en conflictsensitief werken) is de geëigende aanpak om tot resultaat te komen.
- Het grensoverschrijdende karakter van de oorzaken en gevolgen van instabiliteit in fragiele staten (de invloed van nationale conflicten op regionale stabiliteit – ‘olievlekwerking’) verreist, zoals aangegeven in het beleid, een aanpak in individuele landen rekening houden met het regionale perspectief. Hierbij wordt er impliciet vanuit

gegaan dat de vermindering van de instabiliteit (en fragiliteit) van individuele landen kan bijdragen aan de verbetering van stabiliteit op regionaal niveau.
- Zichtbare resultaten van de hulp (vredesdividend) door snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen en verbetering van de werkgelegenheid hebben als zodanig een positief effect op vermindering van conflict en het bevorderen van vrede en veiligheid.

7. Afbakening

Nederland heeft zich voorgenomen om nationale en regionale stabiliteit te bevorderen door middel van het wegnemen dan wel mitigeren van de belangrijkste oorzaken voor en gevaren die voortvloeien uit situaties van nationale fragiliteit. Bij de steunverlening aan fragiele staten is vooral gekozen voor het verlenen van steun aan landen die in een conflict of post-conflictsituatie verkeren. Een verbindend element in de beleidsvorming en -uitvoering betrof de Nederlandse inzet ten aanzien van het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen. De beleidsdoorlichting zal zich, conform een eerdere mededeling aan het Parlement, dan ook in het bijzonder richten op de conflictpreventie en vredesopbouw.[556]

De afgelopen jaren richtte de Nederlandse inzet voor vredesopbouw en conflictpreventie zich vooral op een aantal regio's en landen daarbinnen. Dit betreft de Hoorn van Afrika met een focus op Soedan, het Grote Merengebied in centraal Afrika met nadruk op Burundi en DRC, de Westelijke Balkan en Afghanistan/Pakistan. In de Latijns-Amerikaanse regio werd gefocust op Colombia en Guatemala. In het Midden-Oosten lag de nadruk op de Palestijnse Gebieden.[557]

Eerder is aangegeven dat al uitgevoerde effectenonderzoeken van de Nederlandse inzet in genoemde regio's en landen de bouwstenen zullen vormen voor de beleidsdoorlichting. Dergelijke effectenonderzoeken zijn beschikbaar voor de Hoorn van Afrika (Zuid-Soedan, Somalië, Tsjaad), het Grote Merengebied (DRC en Burundi), de Westelijke Balkan en Afghanistan.[558] Annex 1 bevat een overzicht van beschikbare effectonderzoeken voor genoemde landen en overige evaluaties die bij het onderzoek zullen worden betrokken. Dit impliceert dat de beleidsdoorlichting zich in het bijzonder richt op Nederlandse inspanningen met betrekking tot het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in Zuid-Soedan, DRC, Burundi, Afghanistan en landen in de Westelijke Balkan, wat al dan niet resulteerde in vergroting van regionale stabiliteit. Voorts zal

[556] Zie *Brief regering; Informatie inzake de toezending van de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010*, TK 27 925, nr. 429, 21 juni 2011.

[557] In Noord Afrika en het Midden-Oosten verschuift als gevolg van de 'Arabische lente' de aandacht met ingang van 2011 naar landen waar ingrijpende politieke veranderingen gaande zijn; in de periode 2005-2011 was geen sprake van specifieke programma's gericht op het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen.

[558] Voor Colombia, Guatemala en de Palestijnse Gebieden zijn geen effectenonderzoeken van de Nederlandse inzet beschikbaar.

aandacht worden gegeven aan de inzet van het ministerie van Defensie in Tsjaad (de EUFOR missie) en in de Indische Oceaan (inzet marineschepen tegen piraterij langs de kust van Somalië).

De beleidsdoorlichting kent de volgende beperkingen:

- Veel van de beschikbare effectenonderzoeken zijn evaluaties van gezamenlijke inzetten van donoren en multilaterale interventies. Het is niet mogelijk om daarin te bepalen welke specifieke resultaten daarvan aan Nederland kunnen worden toegekend (attributie probleem). Wel is het mogelijk om de Nederlandse financiële bijdrage aan deze programma's te beschrijven. Daarnaast is het mogelijk om de rol van Nederland in de dialoog met de andere partners leidend tot gezamenlijke programma's of andersoortige inzet (zoals gezamenlijke of multilaterale diplomatieke actie) te achterhalen. Informatie wordt verkregen uit dossierstudie en door middel van interviews met sleutelpersonen.
- De (diplomatieke) inzet van Nederland in internationale fora zoals de VN, EU, NAVO en regionale organisaties met betrekking tot het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in genoemde fragiele staten wordt geëvalueerd. Het normatieve werk van Nederland in OESO/DAC verband (het *International Network on Conflict and Fragility* – INCAF) of in andere internationale fora, wordt beschreven maar niet geëvalueerd.
- De beleidsdoorlichting zal geen uitspraken doen over de specifieke input-output c.q. de input-outcome verhouding van de Nederlandse steun omdat deze deel uitmaakt van een meer omvattende internationale inzet. Wel zal worden nagegaan of sprake was van tijdige inzet van en synergie tussen door Nederland ingezette instrumenten en de wijze waarop de samenwerking met andere donoren en ontwikkelingsorganisaties verliep. Deze informatie wordt vooral verkregen door middel van interviews met sleutelpersonen.
- IOB onderneemt een afzonderlijke evaluatie op het terrein van mensenrechten. Dit betekent dat deze beleidsdoorlichting niet specifiek ingaat op dit thema mensenrechten, behalve waar dit een integraal onderdeel uitmaakt van de activiteiten voor vredesopbouw en conflictvermindering in de genoemde fragiele staten.
- De beleidsdoorlichting zal de meest recente beleidsontwikkelingen (2011 en 2012) beschrijven, maar niet evalueren omdat de resultaten daarvan pas op de lange termijn zichtbaar worden.

8. Methodologie en aanpak

Bureaustudie

Door middel van een *desk study* worden de belangrijkste op het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbare en openbare schriftelijke en elektronische bronnen geanalyseerd. Dit betreft Kamerbrieven en beleidsnotities, meerjarige strategische plannen, jaarplannen en jaarverslagen van posten en dienstonderdelen, interne memoranda, correspondentie met andere ministeries en de bevindingen van eerdere evaluaties ondernomen door IOB, overige dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, andere Nederlandse ministeries of internationale en nationale organisaties via welke de Nederlandse steun werd gekanaliseerd. Een eerste lijst met evaluaties is opgenomen in annex 1. Deze lijst wordt gedurende het onderzoek uitgebreid met andere evaluaties en andersoortig openbaar beschikbaar onderzoek. Dergelijke bronnen dienen ter triangulatie van inzichten verkregen

uit het bij het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbare materiaal. De schriftelijke bronnen worden gebruikt om in kaart te brengen hoe de beleidsvoornemens tot stand zijn gekomen, wat de activiteiten waren en welke effecten deze hebben gehad.

Interviews
Naast het analyseren van schriftelijke bronnen, waaronder het synthetiseren van bevindingen van relevant evaluatieonderzoek, maakt het onderzoek gebruik van interviews om informatie in te winnen over de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Interviews zijn voorzien met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en sleutelpersonen van de overige departementen betrokken bij de beleidsvorming en uitvoering.

Er wordt geen veldonderzoek ondernomen.

9. Organisatie van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van IOB-inspecteur drs. Ted Kliest. IOB-onderzoekmedewerkster mw. Julia McCall MSc. is gedurende het gehele proces bij de beleidsdoorlichting betrokken. Twee externe consultants van het bureau Channel Research België worden bij het onderzoek betrokken: dr. Christ Klep (civiel-militaire aangelegenheden) en drs. Evelien Weller (veiligheid, rechtsorde en sociaaleconomische ontwikkeling in fragiele staten).

Binnen IOB zullen twee inspecteurs als interne meelezer fungeren, te weten dr. Marijke Stegeman en drs. Bastiaan Limonard.

Een referentiegroep, voorgezeten door Plaatsvervangend Directeur IOB, dr. Henri Jorritsma, zal commentaar geven op de concept *Terms of Reference* van de beleidsdoorlichting en het concept-eindrapport.

De referentiegroep bestaat uit de externe leden drs. Johan Wolfs (voormalig ambassadeur in Soedan en Macedonië), dr. Isabelle Duyvesteyn (Universitair Hoofddocent Internationale en Politieke Geschiedenis, Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur, Universiteit Utrecht) en dr. Willemijn Verkoren (Hoofd van het Centrum voor Internationaal Conflictanalyse en Management – CICAM, Radboud Universiteit van Nijmegen). Leden namens de beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn: drs. Joost Andriessen (Directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw), drs. Jelte van Wieren (Hoofd Afdeling Goed Bestuur van de Directie Mensenrechten, Emancipatie, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp), mr. Sanne Kaasjager (Plaatsvervangend Hoofd Afdeling Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking van de Directie Veiligheidsbeleid), kol. Nico Tak (Militair Adviseur, Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw), drs. Erik de Feyter (Beleidscoördinerend Medewerker, Afdeling Midden en Zuidelijk Afrika van de Directie Sub-Sahara Afrika), drs. Hagar Ligtvoet (Senior Medewerker Afdeling Zuid-Azië en Oceanië van de Directie Azië en Oceanië) en drs. Hedda Samson

(Plaatsvervangend Hoofd, Afdeling Sociale en Economische VN-Zaken van de Directie Verenigde Naties en International Financiële Instellingen).

10. Eindproduct

De beleidsdoorlichting resulteert in een Nederlandstalig IOB-evaluatierapport. Het rapport wordt door de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, vergezeld van diens beleidsreactie, aan het Parlement aangeboden. Indien van belang verschijnt een Engelstalige samenvatting van het rapport (kosten niet opgenomen in het budget).

11. Planning

Januari – maart 2012	Oriëntatie op het onderzoeksonderwerp en opstellen van de concept *Terms of Reference*.
April – mei 2012	Samenstelling referentiegroep; definitieve *Terms of Reference*; contracteren externe onderzoekers; start dossieronderzoek.
Mei – augustus 2012	Dossieronderzoek en interviews; opstellen delen van het conceptrapport.
September – oktober 2012	Afronden opstelling conceptrapport.
Oktober 2012	Bespreken conceptrapport met meelezers en referentiegroep.
November – december 2012	Opstellen definitieve versie van het rapport; vaststellen van rapport door leiding IOB; verzending van het rapport aan de staatssecretaris.
December 2012 – januari 2013	Opstellen beleidsreactie.
Januari – februari 2013	Verzending rapport en beleidsreactie aan het Parlement.

Annex 1 Evaluatierapporten en Annex 2 Referenties

De in de oorspronkelijke ToR aangegeven bronnen zijn opgenomen in Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur.

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur

Evaluaties

- Aide à la Décision Économique et al., *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building,* Final Report, vol 1: main report, Evaluation for the European Commission, oktober 2011.
- Aide à la Décision Économique et al., *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security Sector Reform*, Final Report, vol 1: main report, Evaluation for the European Commission, november 2011.
- Asian Development Bank Independent Evaluation Department, *Special Evaluation Study on Asian Development Bank's Support to Fragile and Conflict-Affected Situations*, oktober 2010.
- Auditdiensten van Defensie en van Buitenlandse Zaken, *Rapport van bevindingen inzake de audit naar de totstandkoming van de eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, uitgebracht aan de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 25 november 2011.
- Baawar Consulting Group, *Joint evaluation of the Paris Declaration phase 2: Islamic Republic of Afghanistan*, 2010.
- Bennett, J. et al., *Aiding the Peace: A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*, ITAD Ltd., United Kingdom, 2010.
- Bennett, J. et al., *Mid-Term Evaluation of the Joint Donor Team in Juba*, Submitted by ITAD to Norwegian Agency for Development Cooperation, 2010.
- Bilali, R., Vollhardt, J.R. & Helbig de Balzac, H., *La Benevolencija Impact Evaluation 2011. Part 1 Popularity Survey Summaries. The popularity of La Benevolencija's radio dramas in the Great Lakes in 2010*, 2011.
- Brusset, E., et al., *Evaluation of the Norwegian Research and Development Activities in Conflict Prevention and Peacebuilding NORAD/Channel Research*, 2008.
- Brusset, E. et al., *Amani Labda, Peace Maybe: Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of Congo*, Policy Report, België: Channel Research, 2011.
- Campbell, S.P., Kayobera, L. & Nkurunziza, J., *Independent external evaluation United Nations Peacebuilding Fund projects in Burundi*, 2010.
- Chakrapani, D., *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs Case Study of the Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*, Washington DC: The World Bank, 2006.
- Coning, C. de et al., *Norway's Whole-of-Government Approach: Challenges for Engagement with Afghanistan and Other Fragile States*, Norwegian Institute of International Affairs, februari 2010.
- Consultants for Development Programmes, *Catalist Mid Term Review,* Embassy of the Kingdom of the Netherlands Kigali, Rwanda, 2010.
- Disch, A. et al., *Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation*, Final Report, Oslo: Scanteam, 2010.
- Ecorys Evaluation Consortium, *Mid Term Evaluation of the African Peace Facility Framework-Contract*, in opdracht van European Commission, Maastricht, 2006.
- Evaluation Department Danida, *Evaluation of the Danish engagement in and around Somalia 2006-2010*, Kopenhagen: Ministry of Foreign Affairs Denmark, 2011.
- Gerwen et al., *Mid Term Review. Sustainable Energy through Woodlots and*

- *Agroforestry in the Albertine Rift (SEW) Project*, Final Report, International Fertilizer Development Centre (IFDC), MDF Training & Consultancy BV, 2011.
- Independent Evaluation Group, *Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS)*, An Approach Paper, Washington: World Bank, 2004.
- Independent Evaluation Group, *Afghanistan: country program evaluation 2002-2011*, Evaluation of the World Bank Group Program, Washington: World Bank, 2013.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Dutch humanitarian assistance. An evaluation*, IOB Evaluatie nr. 303, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB Evaluatie nr. 308, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Preparing the ground for a safer world. Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006*, IOB Evaluatie nr. 323, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Evaluation of Dutch support to Capacity Development*. *The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)*, IOB Evaluatie nr. 331, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*, IOB Evaluatie nr. 359, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.

- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden*. *Doorlichting van een instrument (2000-2011)*, IOB Evaluatie nr. 369, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012.
- Klem, B. & Frerks, G., *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005*, 2007.
- Krijnen, J.F.A., Gakuba, A. & Nyabutsitsi, G., *Mid Term Evaluation Greater Virunga Transboundary Executive Secretariat*, Embassy of the Kingdom of the Netherlands Kigali, Rwanda, 2010.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, T*erugblik op de uitvoering van de Afrikanotitie 'Sterke mensen, zwakke staten'*, Directie Sub-Sahara Afrika, 2007.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/RCA, 19 mei 2008 - 14 maart 2009*, 2009.
- Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008*, 2009.
- Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse Defensiebijdragen aan missies en SSR-inzet in 2008*, 2009.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010*, 2011.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Evertsen in operatie EUNAVFOR "Atalanta" voor de kust van Somalië, 13 augustus - 18 december 2009*, 2010.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Vessel Protection Detachments 2011-1 en 2011-2*, 10 juni 2011.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Tromp en Hr. Ms. Johan de Witt in operatie 'Atalanta' voor de kust van Somalië, 17 februari - 29 juni 2010*, 2011.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet in antipiraterijoperaties 'Atalanta' en 'Ocean Shield' van juli 2010 tot juni 2011*, 2012.
- Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie kleinschalige missies en SSR-/SSD-activiteiten 2010*, 2011.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan de United Nations Mission In Sudan (UNMIS)*, 2012.

- Operations Evaluation Department, *Evaluation of the Assistance of the African Development Bank to Fragile States*, Tunis: African Development Bank Group, 2012.
- Oxford Policy Management, *Evaluating the Paris Declaration in Fragile and Conflict-Affected Situations*, Draft Briefing paper for the Phase Two Evaluation of the Paris Declaration, 2009.
- Poulton, R., Trillo, E. & Kukkuk, L., *Part 1 of the African Peace Facility Evaluation: Reviewing the Procedures of the APF and Possibilities of Alternative Future Sources of Funding*, Final Report, implemented by IBF and BAA, in opdracht van European Union, 2010.
- Scanteam, *ARTF at a crossroads: history and the future*, Final report, Oslo, 2012.
- United Nations and World Bank, *The DRC's Country Assistance Framework: A 'Big Tent' built from 'Big Ideas'?*, Joint UN-Bank Review of the DRC CAF, 2008.
- Vanheusden, E., *Overview of the Conflict Prevention Policy of the EU*, MICROCON Policy Working Paper, 2010.
- World Bank Independent Evaluation Group, *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs: Case Study of the Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*, Draft, 2006.
- World Bank, *The multi-country demobilization and reintegration program. Final report. Overview of program achievements*, Washington DC: The World Bank, 2010.

Beleidsstukken (in chronologische volgorde)

- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *'Afrika Notitie'*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Nederlands beleid ten aanzien Grote Merenregio in Afrika'*, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Wederopbouw na conflict'*, TK 28 000 V, nr. 60, 24 april 2002.
- Minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met het verslag van de reis van 12 tot 14 oktober 2002 naar de Hoorn van Afrika*, TK 22 831, nr. 41, 28 oktober 2002.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Laatste stand van zaken met betrekking tot de humanitaire situatie, en dreigende hongersnood, in de Hoorn van Afrika*, TK 22 831, nr. 43, 2 december 2002.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief inzake het beleidskader civiel-militaire samenwerking (CIMIC)*, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten'*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Aan Elkaar Verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Kamerbrief oprichting van het Stabiliteitsfonds*, TK 29 200 V, nr. 10, 3 oktober 2003.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Hoorn van Afrika'*, TK 29 237/ 22 831, nr. 6, 13 februari 2004.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Grote Meren'*, TK 29 237/25 098, nr. 5, 13 februari 2004.

- Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Ondernemen in conflictgebieden'*, TK 29 439, nr. 1, 17 februari 2004.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Regionale benadering Westelijke Balkan'*, TK 29 478, nr. 1, 11 maart 2004.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 17 tot en met 20 januari 2005*, TK 22 831, nr. 49, 2 februari 2005.
- Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken, *Notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict'*, TK 30 075, nr. 1, 22 maart 2005.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 31 maart tot en met 4 april 2005*, TK 22 831, nr. 50, 18 april 2005.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Nederlandse deelname aan vredesmissies*, TK 29 521, nr. 14, 13 mei 2005.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over Sudan*, TK 29 237/TK 22 831, nr. 23, 5 september 2005.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Overzicht van recente ontwikkelingen in Burundi*, TK 25 098, nr. 37, 5 september 2005.
- Minister van Defensie, *Brief over de ondersteuning van de VN-operatie Monuc in Oost-Congo*, TK 30 075, nr. 2, 4 oktober 2005.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief minister met evaluatie dialoog Nederland-Rwanda*, TK 25 098/30 300 V, nr. 38, 31 oktober 2005.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over de (mogelijke) Nederlandse bijdrage aan de ontplooiing van de International Security Assistance Force in Afghanistan*, TK 27 925, nr. 193, 22 december 2005.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over de voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid-*Afghanistan, TK 27 925, nr. 194, 22 december 2005.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 26 tot en met 29 mei 2006*, TK 29 237, nr. 46, 21 juni 2006.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Soedan van 28/29 oktober 2006*, TK 29 237, nr. 55, 24 november 2006.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar Zuid-Soedan op 5 december 2006*, TK 29 237, nr. 56, 20 december 2006.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag reis minister naar Burundi, Rwanda en Uganda van 23 t/m 28 mei 2007*, TK 29 237, nr. 61, 8 juni 2007.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag reis minister naar Uganda, Sudan en Tsjaad van 4 tot en met 9 mei 2007*, TK 29 237, nr. 62, 8 juni 2007.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van reis minister naar de Democratische Republiek Congo (DRC) van 25 t/m 29 september 2007*, TK 29 237, nr. 64, 2 oktober 2007.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie 'Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld'*, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007.
- Minister van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid'*, TK 31 263, nr. 1, 5 november 2007.

- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met artikel-100 brief inzake Nederlandse bijdrage aan ISAF na 1 augustus 2008*, TK 27 925, nr. 279, 30 november 2007.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over de situatie in Tsjaad*, TK 29 521, nr. 51, 14 februari 2008.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tsjaad/RCA*, TK 29 521, nr. 54, 29 februari 2008.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag bezoek ministers aan Sudan van 4 tot en met 7 februari 2008*, TK 29 237, nr. 68, 3 maart 2008.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over de veiligheidssituatie in Tsjaad*, TK 29 521, nr. 78, 4 juli 2008.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011'*, TK 31 787, nr. 1, 7 november 2008.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bezoek minister aan Rwanda en de stad Goma in de provincie Noord Kivu van Democratische Republiek Congo (DRC)*, TK 29 237, nr. 84, 11 december 2008.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met verslag van de reis van de Nederlandse mensenrechtenambassadeur naar Sudan van 18 tot 25 oktober 2008*, TK 31 263, nr. 25, 7 januari 2009.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Lijst van vragen en antwoorden inzake 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011' (Kamerstuk 31 787, nr. 1)*, TK 31 787, nr. 2, 18 februari 2009.
- Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief inzake de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-operatie 'Allied Protector' ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië*, TK 29 521, nr. 93, 13 maart 2009.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over rapport inzake hulpbeëindiging en omvorming van ontwikkelingshulprelatie naar niet-hulp relaties op basis van wederzijds belang*, TK 31 250. nr. 56, 3 april 2009.
- Ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over AIV-advies 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten'*, TK 31 787, nr. 6, 25 augustus 2009.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief over bezoek minister aan het Afrikaanse Grote Merengebied van 7 tot 12 april 2009*, TK 29 237, nr. 103, 2 oktober 2009.
- Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief met reactie op verzoek commissie m.b.t. opbouw sociale politieke proces in Somalië*, TK 22 831, nr. 61, 15 maart 2010.
- Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking'*, TK 32 500 V, nr. 15, 26 november 2010.
- Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over het verloop van de verkiezingen, de mensenrechtensituatie alsmede over het besluit al dan niet begrotingssteun te verlenen aan Burundi*, TK 29 237, nr. 132, 14 december 2010.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief van bezoek staatssecretaris aan Soedan*, TK 29 237, nr. 133, 11 januari 2011.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief verslag van het bezoek van staatssecretaris Knapen aan de Democratische Republiek Congo en Rwanda*, TK 29 237, nr. 134, 3 maart 2011.

- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 2, 18 maart 2011.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, *Brief met regeringsreactie op het advies van de AIV 'Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private* verantwoordelijkheden', TK 32 706, nr. 5, 1 april 2011.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, *Artikel 100 brief inzake de Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding*, TK 29 521, nr. 168, 1 juni 2011.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met verslag van het bezoek van de staatssecretaris aan Ethiopië en Somaliland*, TK 29 237, nr. 139, 15 juni 2011.
- Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met informatie inzake de toezending van de 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010'*, TK 27 925, nr. 429, 21 juni 2011.
- Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met reactie op het advies van de AIV over de Arabische regio*, TK 32 623, nr. 40, 24 juni 2011.
- Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over uitvoering Stabiliteitsfonds 2010*, *TK* 32 500 V, nr. 210, 5 september 2011.
- Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief Nederlandse inzet op bevordering stabiliteit Somalië*, TK 22 831, nr. 63, 16 september 2011.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Bijlage met Eindoordeel van de ingestelde commissie van onafhankelijke deskundigen op de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF*, TK 27 925, nr. 436, 28 september 2011.
- Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 62, 17 november 2011.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Notitie 'Hulp aan mensen in nood'*, TK 32 605, nr. 64, 23 december 2011.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over regionale ontwikkelingsvisie voor West-Afrika*, TK 32 605, nr. 76, 20 maart 2012.
- Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, *Brief over de aanscherping van de HGIS-afspraken over de financiering van crisisbeheersingsoperaties*, TK 32 503 en 32 733, nr. 7, 13 juni 2012.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over het Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde*, TK 32 605, nr. 94, 21 mei 2012.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met verslag van het bezoek van staatssecretaris Knapen aan Burundi, Somalië (Puntland) en Zuid-Soedan*, TK 22 831, nr. 78, 15 juni 2012.
- Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief over de voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 114, 2 november 2012.

Overige literatuur

- Abatneh, A.S., & Lubang, S.M., 'Police Reform and State Formation in Southern Sudan', *In: Canadian Journal of Development Studies*, jaargang 32, 1/2011.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, AIV-advies no. 64, 2009.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*, AIV-advies no. 72, 2010.

- Anten, L., Briscoe, I. & Mezzera, M., *The Political Economy of State-building in Situations of Fragility and Conflict: from Analysis to Strategy. A synthesis paper based on studies of Afghanistan, Democratic Republic of Congo, Guatemala, Kosovo and Pakistan*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, januari 2012.
- Arenas-García, N., *Pro-Poor Growth & Development in South Sudan: Post-CPA Aid Mechanisms, Poverty Reduction Strategies and the Role of the World Bank*, Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action (IECAH), document 6, 2010.
- Ball, N., *From Quick Wins to Long-Term Profits? Developing better approaches to support security and justice engagements in fragile states. Report of the Netherlands MFA headquarters visit*, Washington D.C.: Center for International Policy, 2012.
- Beijnum, M. van, Hoebeke, H. & Vlassenroot, K., *Het Nederlandse Fragiele Statenbeleid. Inventarisatie en appreciatie van de behaalde resultaten onder beleidsprioriteit 'veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten'*, oktober 2010, *intern document*.
- Boege, V.M., Brown, A. & Clements, K., 'Hybrid Political Orders, Not Fragile States', *In: Peace Review*, jaargang 21, 1/2009, pp. 13-31.
- Carroll, P., *Science, Culture and Modern State Formation*, Berkeley: University of California Press, 2006.
- Chabal, P. & Daloz, J.P., *Africa Works*, Oxford: James Currey, 1998.
- Chabal, P. 'The Quest for Good Government and Development in Africa; Is NEPAD the Answer?', *In: International Affairs*, jaargang 78, 3/2002, pp. 447-262.

- Chandler, D., *Empire by Denial; The Politics of State-building*, London: Pluto Press, 2006.
- Clingendael Conflict Research Unit, *How to make the comprehensive approach work. Preparation at home is key to effective crisis management in the field*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 21 maart, 2012.
- Collier, P., *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, New York: Oxford University Press, 2007.
- Collier, P. & Hoeffler, A., 'On Economic Causes of Civil War', *In: Oxford Economic Papers*, jaargang 50, 4/1998, pp. 563-73.
- Collier, P. & Hoeffler, A., 'Greed and Grievance in Civil War', *In: Oxford Economic Papers*, jaargang 56, 4/2004, pp. 563-95.
- Collier, P. & Sambanis, N. (red.), *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Washington, DC: World Bank, 2005.
- Collier, P., Hoeffler, A. & Soderbom, M., *Post Conflict Risks*, Paper Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, 2006.
- Committee on Foreign Relations of the United States Senate, *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan*, A majority staff report prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate, 8 juni 2011.
- Dagne, T., *The Democratic Republic of Congo Background and Recent Developments*, Congressional Research Service, 2011.
- DARA, *The Humanitarian Response Index 2011. Focus on Somalia. A predictable crisis*, 2011.
- DARA, *The Humanitarian Response Index 2011. Focus on Sudan. Much of the same, if not worse*, 2011.
- Davidse, K., 'Conflictlanden: op zoek naar veiligheid, bestuur en vredesdividend', *In: Internationale Spectator*, jaargang 64, 10/2010, pp. 499-503.

- Department for International Development, 'The Politics of Poverty: Elites, Citizens, and States', *In: Findings from ten years of DFID-funded research on Governance and Fragile States 2001-2010. A Synthesis Paper*, London: Department for International Development, 2010.
- Dobbins, J. et al., *Overcoming Obstacles to Peace. Local Factors in Nation-Building*, RAND National Security Research Division, 2013.
- Duyvesteyn, I.G.B.M., *Fragiele statenbeleid*, Bijdrage wetenschappelijke discussie (mimeo), 2013.
- Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, *Scan uitvoering fragiele statenbeleid. Samenvatting van interviews met posten*, 30 augustus 2010, *intern document*.
- European Union, *EU Aid Programme in Somalia*, 2010, http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/documents/more_info/leaflet_on_eu_aid_to_somalia_en.pdf.
- Etzioni, A., *Security First*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 2007.
- Falch, Å. & Becker, M., *Power-sharing in Peacebuilding in Burundi. Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes*, CSCW Papers, Oslo: PRIO, 2008.
- Flora, P., Kuhnle, S. & Urwin, D. (red.), *State Formation, Nation Building and Mass Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Ghani, A. & Lockhart, C., *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, New York: Oxford University Press, 2008.
- Gillies, D., *Uneasy Neighbours. The Elusive Quest for Peace and Stability in the Sudans*, North South Institute, 2011.
- Goldsmith, A. A., 'Making the World Safe for Partial Democracy? Questioning the Premises of Democracy Promotion', *In: International Security*, jaargang 33, 2/2008, pp. 120-147.
- Government of Southern Sudan, *Expenditure Priorities and Funding Needs, 2008-2011*, Prepared for the 2008 Sudan Consortium, Ministry of Finance and Economic Planning, 2008.
- Government of the Republic of Sudan, *Joint Assessment Mission Sudan. Volume I Synthesis Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication*, 2005.
- Government of the Republic of South Sudan, *South Sudan Development Plan 2011-2013*, Juba, 2011.
- Grävingholt, J., Ziaja, S. & Kreibaum, M., *State fragility: Towards a multi-dimensional empirical typology*, Discussion Paper, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 3/2012.
- Haslie, A. & Borchgrevik, A., *International Engagement in Sudan after the CPA*, Norwegian Institute of International Affairs, 2007.
- Helman, G. & Ratner, S., 'Saving Failed States', *In: Foreign Policy*, jaargang 89, 1992, pp. 3-20.
- Hemmer J., *South Sudan's Emergency State*, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Center and the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2012.
- Hemmer J., *We are laying the groundwork for our own failure. The UN Mission in South Sudan and its civilian protection strategy: an early assessment*, Conflict Research Unit Policy Brief no. 25, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2013.
- Hoff, K. & Stiglitz, J.E., 'Exiting a Lawless State', *In: Economic Journal*, jaargang 118, 531/2008, pp. 1474-1497.
- Human Security Report Project, *Human Security Report 2012: Sexual Violence, Education, and War: Beyond the Mainstream Narrative*, Vancouver: Human Security Press, 2012.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, *A New Deal for engagement in fragile states*, 2011.

- International Security Sector Advisory Team, *Programme de développement du secteur de la sécurité au Burundi, Évaluation de la phase I du programme*, 2012.
- Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan: National Development Strategy 1387-1391 (2008-2013). A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*, http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf.
- *Juba Compact between the Government of Southern Sudan and Development Partners*, Endorsed in Juba, Southern Sudan, by the Government of Southern Sudan and the Development Partners, 30 juni, 2009.
- Keefer, P., 'Why Follow the Leader? Collective Action, Credible Commitment and Conflict', Policy Research Working Paper 6179, Development Research Group, Washington, DC: The World Bank. Prepared for: Garfinkel, M. & Skaperdas (red.), S., *Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, 2012.
- Kegley, C. W. & Hermann, M., 'How Democracies Use Intervention; A Neglected Dimension in the Studies of the Democratic Peace', *In: Journal of Peace Research*, jaargang 33, 3/1996, pp. 309-322.
- Kelsal, T. et al., *Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa*, working paper no. 9, 2010.
- Klem, M.H. , *Het Nederlandse Veiligheidsbeleid in een veranderende wereld. Verkennende studie voor het WRR-Rapport Nederland in de Wereld*, Webpublicatie nr. 42, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010.

- Koch, L., *Attitudes of Dutch combat units in Afghanistan and Chad*, Breda: Netherlands Defence Academy, 2010.
- Krain, M. & Edson Myers, M., 'Democracy and Civil War; A Note on the Democratic Peace Proposition', *In: International Interactions*, jaargang 23, 1/1997.
- Kühne, W., *How the EU organizes and conducts peace operations in Africa: EUFOR/MINURCAT*, Berlijn: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2009.
- Lake, D., *Building Legitimate States After Civil Wars: Order, Authority, and International Trusteeship*, ongepubliceerd manuscript, 17 april 2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1004425.
- Levy, J., 'Domestic Politics and War', *In: Journal of Interdisciplinary History,* jaargang 18, 4/1988, pp. 653-673.
- Licklider, R., 'The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945- 1993', *In: The American Political Science Review,* jaargang 89, 3/1995, pp. 681-690.
- Lijn, J. van der, *Afghanistan post-2014: Groping in the dark?*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael Institute, 2013.
- Mac Ginty, R., 'Indigenous Peace-making Versus the Liberal Peace', *In: Cooperation and Conflict*, jaargang 43, 2/2008, pp. 139-163.
- Mancini, F., *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*, New York: International Peace Institute, 2011.
- Mann, M., *The Sources of Social Power. Volume I and II*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Mansfield, E. & Snyder, J., 'Democratization and the Danger of War', *In: International Security*, jaargang 20, 1/1995, pp. 5-38.
- Mansfield, E. & Snyder, J., *Electing to Fight; Why Emerging Democracies Go to War,* Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.

- Marchal, R., *The mercy of neighbours: security and governance in a new Somalia*, Norwegian Peacebuilding Research Centre Report, 2012.
- Maxwell, D., Gelsdorf, K., & Santschi, M., *Livelihoods, basic services and social protection in South Sudan*, Working Paper 1, London: Secure Livelihoods Research Consortium, 2012.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Afghanistan*, uitgegeven in samenwerking met ministerie van Defensie, 2006.
- Netherlands Institute of International Relations Clingendael, *Conflictpreventie en Vredesopbouw in Nederland*, Verslag Rondetafelconferentie Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag, 25 september 2000.
- North South Institute, *Policy Brief Education for Peace in South Sudan*, Ottowa: North South Institute, 2012.
- North South Institute, *Policy Brief. Police Reform in an Independent South Sudan*, Ottawa: North South Institute, 2012.
- OECD/DAC International Network on Conflict and Fragility, *Fragile States 2013: Resource Flows and trends in a shifting world*, 2012.
- OECD/DAC, *OECD Handbook on security sector reform (SSR). Supporting Security and Justice*, 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Whole of Government Approaches to Fragile States*, Development Assistance Committee Guidelines and Reference Series, 2006.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Principles for good international engagement in fragile states and situations*, 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From Fragility to Resilience*, OECD/DAC Discussion Paper, Off-print of the Journal on Development, jaargang 9, 3/2008.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuidling Activities*, Working draft for application period, 2008.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Statebuilding in fragile situations. How can donors 'do no harm' and maximise their positive impact?*, Country case study Afghanistan, 2009.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility*. *Policy Guidance*, Development Assistance Committee Guidelines and Reference Series, 2011.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Linking Security System Reform and Armed Violence Reduction: Programming Note*, Conflict and Fragility, 2011.
- Pain, A., *Livelihoods, basic services and social protection in Afghanistan*, Working paper 3, Secure Livelihoods Research Consortium, 2012.
- Paris, R., *At War's End; Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Paris, R., 'Saving Liberal Peace', *In: Review of International Studies*, jaargang 36, 2010, pp. 337-365.
- Rauch, J., *Evaluation report SSD Burundi*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2011.
- Richmond, O., 'The Problem of Peace; Understanding the 'Liberal Peace'', *In: Conflict, Security and Development*, jaargang 6, 3/2006, pp. 291-314.

- Scanteam, *Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations*, Report commissioned by OPCFC, Operations Policy and Country Services, Oslo, 2010.
- Small Arms Survey, *Echo effects. Chadian instability and the Darfur conflict*, Sudan Issue Brief, Human Security Baseline Assessment, no. 9, 2008.
- Southern Sudan Centre for Statistics and Evaluation, *Poverty in Southern Sudan: Estimates from NBHS 2009*, Juba: Government of Southern Sudan, 2010.
- Swedish Defence Research Agency, *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325. Practices and Lessons from Afghanistan*, in opdracht van NAVO, 2009.
- *The Afghanistan Compact*, The London Conference on Afghanistan 31 January - 1 February 2006, http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf.
- The Liaison Office, *Three years later. A socio-political assessment of Uruzgan province from 2006 to 2009*, Kaboel, 2009.
- The Liaison Office, *Uruzgan: 18 months after the Dutch/Australian leadership handover. A TLO provincial profile*, Kaboel, 2012.
- Tilly, C., *Coercion, Capital and European States: AD 990-1990*, Oxford: Blackwell, 1990.
- Toft, M., *Peace Through Security: Making Negotiated Settlements Stick*, Working Paper 23, Research Group in International Security, 2006.
- Toft, M., ‘Ending Civil Wars; A Case for Rebel Victory?’ *In: International Security*, jaargang 34, 2010/4, pp. 7-36.

- Tubiana, J., *Renouncing the Rebels: Local and Regional Dimensions of Chad-Sudan Rapprochement*, Small Arms Survey, Geneva, 2011.
- Tures, J. A., ‘Addressing Concerns About Applying the Democratic Peace Arguments to Interventions’, *In: Journal of Peace Research*, jaargang 38, 2/2001, pp. 247-249.
- United Nations, *Report of the Special Adviser to the Secretary-General on legal issues related to piracy off the coast of Somalia (S/2011/30)*, 25 januari 2011.
- United Nations Development Programme, *Afghanistan. Disbandment of Illegal Armed Groups (DIAG)*, Annual project report 2010, 2010.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 2011 Sustainability and Equity: A Better Future for All. Human Development Statistical Annex*, 2011, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Tables.pdf.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Consolidated appeal Afghanistan*, 2012.
- United States Department of Defense, *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, oktober 2011, http://www.defense.gov/pubs/pdfs/October_2011_Section_1230_Report.pdf.
- Righton, N., ‘Nederland helemaal weg uit Uruzgan. Na eerder vertrek militairen trekt overheid nu handen af van meeste ontwikkelingswerk’, *In: De Volkskrant*, 24 april 2013.
- Verkoren, W. & Kamphuis, B., ‘State-building in a Rentier State: How Development Policies Fail to Promote Democracy in Afghanistan’, *In: Development and Change*, jaargang 44, 3/2013.
- Verwijk, M., *Is Peace not for everyone? Narratives on a struggle for peace, equality and development in Sudan*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2012.
- Voorhoeve, J., *From War to the Rule of Law; Peacebuilding after Violent Conflict*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

- Wallis, J., 'A Liberal-Local Hybrid Peace Project in Action? The Increasing Engagement Between the Local and Liberal in Timor-Leste', *In: Review of International Studies*, jaargang 38, 4/2012, pp. 735-761.
- Weijs, B., Hilhorst, D. & Ferf, A., *Livelihoods, basic services and social protection in Democratic Republic of the Congo*, Working Paper 2, Secure Livelihoods Research Consortium, 2012.
- Wereldbank, *Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan: Taking Stock and A Way Forward. AFR/OPCS Implementation Support Mission*, 2010.
- World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington, DC: The World Bank, 2011.
- World Bank, *Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014*, Volume 2: Main Report, mei 2012.
- Willems, R. et al., *Security Promotion in Fragile States: Can Local Meet National?. Exploring the Connections between Community Security and Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)*, Working Group Community Security and Community-based DDR in Fragile States, 2009.

Websites

- BBC News, 'DR Congo: African leaders sign peace deal', 24 februari 2013
  http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21563949
- Capacity Building Trust Fund
  http://www.cbtf-southsudan.org/cbtf
- EU NAVFOR Somalia
  http://eunavfor.eu/
- Foreign Policy
  http://www.foreignpolicy.com
- Freedom House, 'Burundi'
  www.freedomhouse.org/country/burundi
- Human Rights Watch, 'World Report Burundi 2012'
  http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-burundi
- Ministerie van Defensie, 'Missies'
  http://www.defensie.nl/missies/uitgezonden_militairen/
- NATO Shipping Centre
  http://www.shipping.nato.int/
- Rijksoverheid, 'Betrekkingen met Nederland – Tsjaad'
  http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/tsjaad
- Rijksoverheid, 'Anti-narcoticaweek in Uruzgan'
  http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/06/29/anti-narcoticaweek-in-uruzgan.html
- Trade Mark East Africa
  http://www.trademarkea.com/
- Transparency International, 'Corruption Perception Index 2012'
  http://www.transparency.org/cpi2012/results.
- United Nations Office in Burundi
  http://bnub.unmissions.org
- United Nations Mission in the Republic of South Sudan
  http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/

Jaarverslagen en -plannen

Jaarverslagen, Meerjarig Strategische Plannen en Goedkeuringsbijlagen zijn gebruikt van de volgende posten en directies:

- Directie Sub-Sahara Afrika
- Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw
- Nederlandse ambassade Bujumbura
- Nederlandse ambassade Juba
- Nederlandse ambassade Kaboel
- Nederlandse ambassade Khartoem
- Nederlandse ambassade Kigali
- Nederlandse ambassade Kinshasa
- Nederlandse ambassade Nairobi
- Nederlandse ambassade Yaoundé

Bijlage 4 Geïnterviewde en geraagdpleegde personen

Joost Andriessen	Directeur Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH).
Mariska van Beijnum	Directeur Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
Marten de Boer	Beleidsmedewerker Directie Sub-Sahara Afrika; voormalig Hoofd Ontwikkelingssamenwerking Nederlandse ambassade Kaboel en Adviseur Ontwikkelingssamenwerking bij het Povinciaal Reconstructie Team Uruzgan.
Norbert Braakhuis	Chef de Poste Nederlandse ambassade Havana; voormalig Chef de Poste Nederlandse ambassade Khartoem.
Dirk Jan Broks	Hoofd Afdeling Evaluaties van de Defensiestaf, ministerie van Defensie.
Koen Davidse	Directeur Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM); voormalig directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) en speciaal vertegenwoordiger voor Soedan.
Irma van Dueren	Hoofd Emancipatiezaken (EM), Directie Sociale Ontwikkeling (DSO); voormalig Hoofd Soedan Task Force, Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV).
Erik de Feijter	Beleidsmedewerker Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie in Brussel; voormalig coördinator van de Grote Meren, Directie Sub-Sahara Afrika (DAF).
Luc van de Goor	Voormalig Directeur Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
Karel Hartogh	Directeur Directie Azië en Oceanië (DAO).
Annemarie van der Heijden	Hoofd Politieke Afdeling EU Vertegenwoordiging in Kenia; voormalig beleidsmedewerker Nederlandse ambassade Nairobi.
Jort Hemmer	Onderzoeker Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
Martine van Hoogstraten	Hoofd Afdeling Zuid-Azië en Oceanië (ZO), Directie Azië en Oceanië (DAO).
Dirk-Jan Koch	Voormalig beleidsmedewerker Nederlandse ambassade Kinshasa.
Martin Koper	Hoofd Afdeling Midden en Zuidelijke Afrika (MZ), Directie Sub-Sahara Afrika (DAF).
Cornelia van der Laan	Hoofd Afdeling Stabiliteit en Rechtsorde (SR), Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH); voormalig Plaatsvervangend Chef de Poste Nederlandse ambassade Khartoem.

Frans Makken	Inspecteur Inspectie, Signalering, Begeleiding (ISB); voormalig Chef de Poste Nederlandse ambassade Kigali.
Tanja Mensenkamp	Beleidsmedewerker DRC, Afdeling Midden en Zuidelijke Afrika (MZ), Directie Sub-Sahara Afrika (DAF).
Marleen Monster	Beleidsmedewerker Bureau Secretaris-Generaal (BSG); voormalig beleidsmedewerker Afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties (CV), Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en plaatsvervangend coördinator van de taakgroep Afghanistan.
Sara Offermans	Beleidsmedewerker Afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties (CV), Directie Veiligheidsbeleid (DVB).
Jolke Oppewal	Chef de Poste Nederlandse ambassade Bujumbura; voormalig Hoofd Ontwikkelingssamenwerking Nederlandse ambassade Kigali.
Frederieke Quispel	Beleidsmedewerker Personeels- en managementadvies en Werving en Selectie (PM), Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO); voormalig beleidsmedewerker Nederlandse ambassade Bujumbura.
Vincent Roza	Beleidsmedewerker Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO; voormalig beleidsmedewerker Directie Veiligheidsbeleid (DVB).
Serge Rumin	Programmadirecteur Nederlandse *Security Sector Development* programma in Burundi.
Paula Sastrowijoto	Beleidsmedewerker Afghanistan, Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH).
Marion van Schaik	Beleidsmedewerker Burundi, Directie Sub-Sahara Afrika (DAF).
Marriet Schuurman	Chef de Poste Nederlandse ambassade Skopje; voormalig Plaatsvervangend Chef de Poste Nederlandse ambassade Khartoem.
Sjarah Soede	Beleidsmedewerker Zuid-Soedan, Directie Sub-Sahara Afrika (DAF); voormalig beleidsmedewerker Somalië, Directie Sub-Sahara Afrika (DAF); voormalig medewerker *Joint Donor Office* Juba.
Nico Tak	Militair Adviseur (ministerie van Defensie) bij Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH).
Niels Veenis	Beleidsmedewerker Nederlandse ambassade Bujumbura.
Johan de Waard	Beleidsmedewerker Nederlandse ambassade Juba; voormalig beleidsmedewerker Nederlandse ambassade Khartoem.
Hans Wesseling	Beleidcoördinerend medewerker Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO; voormalig Plaatsvervangend Directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV).
Ronald Wormgoor	Beleidcoördinerend medewerker Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH).

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2013

(Evaluatierapporten die voor 2008 gepubliceerd zijn kunt u terugvinden op de IOB website: www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele staten-beleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. Systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in development countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund - Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2013	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2013	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cervico-uterino del centro de mujeres Ixchen en Nicaracua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5

369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7

352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase et après? Évaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits: Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits: Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9

333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorga-nisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests. (Sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests. (Summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests. (Hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests. (Samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests. (Hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2

312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.iob-evaluatie.nl

Foto omslag: Een van de registratiepunten in Juba voor het referendum voor de onafhankelijkheid van Zuidelijk Soedan. Jiro Ose/Redux | Hollandse Hoogte.

Foto hoofdstuk 1: Internationale Afghanistan conferentie, Den Haag, 31 maart 2009. Gerard Til | Hollandse Hoogte.

Foto hoofdstuk 2: EUFOR patrouille in Kervi, Tsjaad. Ministerie van Defensie.

Foto hoofdstuk 3: Vrouwen in een landbouwproject van de door Nederland ondersteunde organisatie *Synergie des Femmes pour les Victimes de Violences Sexuelles*, DRC. Pierre Yves Ginet / laif agentür | Hollandse Hoogte.

Foto hoofdstuk 4: Antipiraterijmissie langs de kust van Somalië. Ministerie van Defensie.

Foto hoofdstuk 5: Interactie tussen Nederlandse militairen en de bevolking in Uruzgan, Afghanistan. Ministerie van Defensie.

Foto hoofdstuk 6: Verbetering houtskool productieketen nabij het Virunga park, DRC. Kris Pannecoucke | Hollandse Hoogte.

Foto hoofdstuk 7: Medewerkers van de *Joint Donor Office* in overleg met een overheidsfunctionaris, Juba, Zuidelijk Soedan. Sven Torfinn | Hollandse Hoogte.

Foto hoofdstuk 8: Door Nederland ondersteund landbouwproject van een lokale ngo in Uruzgan, Afghanistan. Jeroen Oerlemans | Hollandse Hoogte.

Layout: VijfKeerBlauw, Rijswijk
Druk: VijfKeerBlauw, Rijswijk
ISBN: 978-90-5328-440-7

Nederland heeft zich ingezet voor conflictvermindering en vredesopbouw in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert voor de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke, voor de regionale stabiliteit, en voor de internationale stabiliteit en veiligheid in ruime zin. Nederland volgde daarbij een geïntegreerde benadering, waarbij in samenwerking met andere donorlanden en internationale organisaties getracht werd via een gecombineerde inzet van militairen en veiligheidsinstrumenten, diplomatieke druk en ontwikkelingssamenwerking bij te dragen aan de stabiliteit en ontwikkeling in deze gebieden. Deze beleidsdoorlichting biedt inzicht in de resultaten van de Nederlandse inzet op dit terrein in de periode 2005-2011.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.iob-evaluatie.nl

13BUZ617689 | N